

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES CONSEILS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le vendredi 30 mai 1924, à 3 h. 1/2

PAR

PIERRE LAMPUÉ

*Diplômé de l'École des Sciences politiques
Lauréat de la Faculté de Droit de Paris*

Président : M. ROLLAND, Professeur.

*Suffragants : { M. NOGARO, Professeur.
 { M. MESTRE, Professeur.*

PARIS (5^e)

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE
EDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs
18, Rue Soufflot, 18

—
1924

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES CONSEILS DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le vendredi 30 mai 1924, à 3 h. 1/2

PAR

PIERRE LAMPUÉ

*Diplômé de l'École des Sciences politiques
Lauréat de la Faculté de Droit de Paris*

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : { M. NOGARO, Professeur.
 { M. MESTRE, Professeur.

PARIS (5^e)

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE
EDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs
18, Rue Soufflot, 18

—
1924

UNIVERSITEIT DE PARIS

83.1

UNIVERSITEIT DE PARIS

83.1



N. B.

Sauf indication contraire, les arrêts cités sont ceux du Conseil d'État. Ils sont cités, sans indication de la juridiction, par la date, le nom de la partie et la page au RECUEIL DES ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT (Recueil Lebon).

DARESTE : Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales.

PENANT : La Tribune des colonies et des protectorats. Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniales.

INTRODUCTION

Si la place de l'administration dans la vie d'un peuple tend à devenir plus importante à proportion que les besoins sociaux se font plus complexes et que des domaines nouveaux d'activité sont remis à sa gestion ou à son contrôle, nulle part, peut-être, la tâche des services publics n'apparaît comme plus importante et plus lourde que dans les établissements d'outre-mer. L'organisation et la mise en valeur des colonies ne vont pas sans une intervention constante de ces services, qui enserrent dans une réglementation touffue et changeante la plupart des manifestations de la vie. L'administration coloniale, d'autre part, a besoin d'initiative plus que celle de la métropole ; en fait, elle est plus largement déconcentrée, et son rôle en est encore accru.

Or, il n'y a pas d'ordre social ni de prospérité économique sans administration régulière ; il importe donc avant tout, en même temps que d'assurer une justice exacte, de maintenir les administrations dans le droit. C'est là le rôle de la juridiction administrative, dont nous nous proposons d'étudier le fonctionnement aux colonies.

L'intérêt d'une pareille étude ne réside pas seulement dans l'importance pratique des questions qu'elle soulève; il s'y attache, en outre, un intérêt scientifique général : nos principes de droit, transportés dans des pays neufs, ont été soumis à des adaptations et à des déviations imposées par la situation particulière des lieux. Les traditions étant moins impérieuses, des institutions nouvelles ont pu être créées que la métropole ne possède pas encore et que beaucoup considèrent comme souhaitables : il suffira de citer le régime de l'immatriculation foncière, celui des prêts sur récoltes pendantes, et enfin l'existence d'un tribunal administratif de droit commun au premier degré. Ces réformes, que bien des jurisconsultes réclament dans la métropole, ont été réalisées dans certaines colonies, parfois depuis longtemps. N'est-il pas intéressant de constater que nos possessions d'outre-mer sont dotées depuis 1828 d'un code de procédure administrative, qui a fait défaut aux Conseils de Préfecture jusqu'en 1889 ?

Ces épreuves expérimentales ayant été tentées ainsi de longue date, il semble utile, dans l'intérêt même du droit métropolitain, d'en examiner attentivement le mérite et les résultats. Plus proches de nous que ceux des législations étrangères, ces exemples peuvent nous valoir un enseignement.

C'est dans cette pensée que nous avons entrepris l'étude des Conseils du contentieux administratif des colonies, étude rendue parfois difficile par le nombre et la complexité des dispositions réglementaires en vigueur. Si, d'ailleurs, on venait à découvrir dans

notre exposé des lacunes, nous dirions, pour nous en excuser, comme le disait déjà en 1771 un auteur de droit colonial, que « les ordonnances sont éparses en tant de dépôts, en tant de recueils, en tant de commentaires inconnus, coûteux à se procurer, embarrassants à réunir, qu'il est peu de personnes, s'il y en a, qui puissent se flatter d'être en état de justifier de l'existence ou des dispositions de telle ordonnance qu'il écherroit de citer, et de vérifier s'il n'y a point été dérogé par une ordonnance postérieure » (1).

Nous retracerons tout d'abord l'histoire de la juridiction administrative coloniale. Nous examinerons ensuite les différents types d'organisation des Conseils, leur composition primitive et les réformes qui y ont été apportées. Puis nous déterminerons leur compétence, en marquant la limite qui la sépare de celle des tribunaux judiciaires et de celle du Conseil d'Etat ; nous aurons alors à distinguer leurs attributions qui résultent de dispositions formelles de textes et leur compétence comme tribunaux administratifs de droit commun. Enfin, nous examinerons les règles de la procédure et du recours au Conseil d'Etat.

(1) Émilien PETIT. — Droit public ou Gouvernement des Colonies françaises, 1771. Édité par A. Girault, 1911 (Introduction).

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de la juridiction administrative coloniale

CHAPITRE PREMIER

ANCIEN DROIT (1)

§ 1^{er}. *L'ancienne organisation des Colonies*

Le droit public de notre ancienne monarchie avait consacré aux colonies les mêmes principes d'organisation que dans la métropole. Au début, nous ne trouvons aucune trace de ce qui devait devenir plus

(1) *Bibliographie* : Émilien PETIT. — Droit public ou Gouvernement des Colonies françaises, d'après les lois faites pour ces pays, 1771, réédité en 1911 avec introduction de M. A. GIRAULT.

MOREAU DE SAINT-MÉRY. — Lois et Constitutions des Colonies françaises de l'Amérique sous le Vent, jusqu'en 1785 (6 vol.).

Code des îles de France et de Bourbon. 2 vol. 1777, supplément 1788 (Appelé aussi Code Delaleu).

Recueil de règlements, édits, déclarations et arrêts concernant le commerce, l'administration de la justice et la police des colonies françaises de l'Amérique et les engagés, avec le Code noir, 1765.

Ch. SCHÉFER. — La France moderne et le problème colonial (1815-1830), 1907.

tard la séparation des pouvoirs. Dans nos anciennes colonies comme dans notre ancienne France, les tribunaux réglementent et administrent, les administrateurs sont munis d'attributions de justice.

Puis, l'évolution qui se produisait en France eut son contre-coup dans nos possessions d'outre-mer ; on y assiste à la naissance et au développement d'un principe nouveau d'administration, qui apparaît clairement vers la fin de la monarchie.

La confusion de l'Administration et de la Justice apparaît aussi bien dans le régime des compagnies propriétaires des Iles de l'Amérique, des Indes occidentales et des Indes orientales, qui détenaient par concession la souveraineté, que dans le gouvernement royal qui leur succéda en 1674, et qui ne fit d'ailleurs que maintenir leur organisation.

Cette organisation comprenait un gouverneur lieutenant-général, un intendant ou commissaire départi pour le roi, enfin un Conseil Supérieur qui jouait le rôle de Parlement.

Les Cours de justice étaient chargées, comme en France, de la police, c'est-à-dire, dans le sens le plus large du mot, de l'administration. L'Ordonnance du 4 novembre 1671 « pour le gouvernement des Iles » attribue aux Conseils souverains la police générale ; l'exécution des règlements ou ordonnances de police, la « police particulière » appartenant aux premiers juges. Et elle prescrit aux Conseils de faire des règlements et ordonnances ayant pour but de favoriser le commerce et de perfectionner les manufactures.

Le Conseil Souverain, en réalité, tenait lieu à la fois de Parlement et d'assemblée où se traitaient les affaires publiques, comme le signale en 1671 Emilien Petit (*op. cit.*). Nous le voyons en 1672, à la Martinique, après l'enregistrement d'une déclaration de guerre contre les Hollandais, ordonner des corps de gardes, régler les signaux, enjoindre de mettre les chemins en état et faire former deux compagnies de cavalerie ; pour y pourvoir, il ordonne une entreprise et une taxe dont il sera compté devant lui.

De purs actes d'administration émanent sans cesse des Cours. Un ordre de 1680 en donne d'ailleurs la raison : c'est que, seules, elles peuvent condamner à des amendes pour contravention.

Cependant, avec le développement des pouvoirs de police de l'Intendant, une certaine réaction se produit.

Un ordre du roi du 23 septembre 1683 permet au gouverneur et à l'intendant de faire de concert des règlements de police, et même, au cas où le Conseil s'opposerait à l'enregistrement, d'en ordonner l'exécution par provision. Emilien Petit donne de cette faculté une explication qui exprime parfaitement la confusion des pouvoirs : « Il n'était pas question, dit-il, du droit exclusif de faire des choses utiles. »

Si les tribunaux se mêlent d'administration, les administrateurs ne se mêlent pas moins de justice. Les provisions des gouverneurs leur donnent mission de tenir la main à la bonne administration de la justice. Les plus anciennes leur donnaient même le pou-

voir, dont ils abusèrent, de composer et d'accomoder les différends dans l'intérêt de l'ordre public.

Mais ce sont surtout les intendants qui détenaient d'importants pouvoirs judiciaires, car le roi se méfiait un peu des Conseils, dont les membres étaient choisis parmi les propriétaires des terres et n'étaient pas à l'abri des passions locales.

L'intendant peut exercer, d'après un ordre du roi du 30 août 1682, les fonctions de premier président. Il a le pouvoir d'informer contre les officiers des justices subalternes accusés de mauvaise conduite (ordre du roi du 1^{er} mai 1686). Il peut même surseoir à l'exécution d'un arrêt du Conseil Supérieur contenant des dispositions contraires au bien public (ordre du 26 décembre 1703).

Outre cette mission de contrôle du service de la justice, les ordonnances lui donnent le pouvoir de juger, soit seul, soit avec quelques conseillers choisis par lui, les affaires qui intéressent le plus directement l'ordre et la tranquillité publics, telles que les malversations dans le recouvrement des impôts et les entreprises ou menées contre le service du roi. Une ordonnance de juin 1680 renvoie également devant l'intendant et deux officiers à son choix les affaires dans lesquelles un conseiller serait partie.

En fait, au civil comme au criminel, les évocations de la part des gouverneurs et des intendants furent très fréquentes ; elles se faisaient soit à la demande d'une partie, soit d'office ; et parfois même, les commandants en sous-ordre s'arrogeaient la même autorité.

Mais, comme nous l'avons dit, une évolution se dessina dans le dernier siècle de la monarchie, qui cantonna de plus en plus les intendants dans leurs fonctions administratives.

L'Ordonnance sur les milices aux îles du Vent du 16 juillet 1732, défend au gouverneur de se mêler en rien de l'administration de la justice. Le Règlement du 24 mars 1763 qui fixe l'organisation des îles du Vent (Antilles), et l'Ordonnance du 1^{er} février 1766 qui établit celle des îles sous le Vent (St-Domingue), contiennent la même prescription.

Enfin, l'arrêt du Conseil d'État du 21 mai 1762, « rendu sur les bornes du pouvoir militaire dans les colonies par rapport à la justice », porte défense aux habitants de se pourvoir ailleurs que devant les juges ordinaires, en toutes affaires contentieuses, civiles ou criminelles.

Des Ordonnances des 1^{er} février et 18 mars 1766 excluent les administrateurs de l'organisation intérieure des Conseils, et donnent à l'autorité judiciaire la police et la discipline des juridictions et des officiers de justice.

§ 2. *L'Intendant juge administratif*

Ainsi donc, l'intendant était de moins en moins un intendant de justice dans le sens premier et traditionnel du mot. Mais à mesure que ses pouvoirs en matière judiciaire se restreignaient, d'autres attributions devenaient au contraire plus étendues, un contentieux administratif se créait.

Soit par suite de dispositions des ordonnances, soit en vertu des commissions royales ou d'arrêts d'attribution du Conseil du roi, le commissaire départi devient le véritable juge administratif du premier degré. Il connaît à la fois des réclamations soulevées par ses actes et de celles qui lui sont attribuées par des textes spéciaux, le Conseil du roi statuant toujours en appel.

C'est ainsi que les contestations survenant à l'occasion de l'ouverture, de l'entretien et de la réparation des chemins, et de la répartition des corvées ordonnées dans ce but par les administrateurs, sont attribuées à l'intendant par le règlement du 17 avril 1725 pour les îles du Vent, et par l'ordonnance du 1^{er} février 1766 pour les îles sous le Vent.

On admit que l'intendant pouvait prononcer, comme en France, sur les contestations relatives aux exemptions de la milice. On lui donna même un pouvoir répressif à cet égard en lui permettant, s'il jugeait avec le gouverneur, de prononcer des amendes contre les contrevenants.

Le contentieux des contributions fut attribué, en général, à l'intendant. Les commissions des intendants leur donnent la connaissance de tout ce qui concerne la levée et la perception des impôts. Une commission du 1^{er} avril 1679 s'exprime ainsi : nous « voulons que vous ayez seul la connaissance et juridiction souveraine de nos droits de capitation et de poids, tant en matière civile qu'en matière criminelle, sur laquelle, en cas de peine afflictive, vous

prendrez le nombre de gradués porté par nos ordonnances ».

Émilien Petit fonde ces dispositions sur l'idée que les principaux contribuables trouveraient trop de faveur dans les tribunaux des lieux, que la lenteur de la procédure retarderait la levée, et aussi que les juges, étant contribuables eux-mêmes, pourraient susciter des obstacles à l'action administrative.

Cette attribution ne présentait pas de difficultés aux îles du Vent, où l'on ne connaissait que les impositions ou droits du domaine, et la Déclaration du 30 octobre 1730 la consacra.

Mais à St-Domingue, il existait des impôts dits « droits d'octroi », qui étaient administrés par les deux Conseils Supérieurs du Cap François et de Léogane « représentant les habitants ». Les droits municipaux, notamment les contributions pour le remboursement des esclaves justiciés, étaient soumis au même régime.

Ce système était traditionnel à St-Domingue. Mais l'Ordonnance du 1^{er} février 1766 sur le gouvernement des îles sous le Vent fit la distinction des droits d'octroi, dont l'administration et le contentieux étaient maintenus aux Conseils Supérieurs, et des droits répondant à l'idée de domaine ; les droits d'aubaine, de bâtardise, de déshérence, d'épave, de confiscation, le produit des amendes et des biens vacants, les droits de passage sur les rivières et bras de mer, la recette du produit des postes et du produit des successions non réclamés dans les cinq ans,

tous ces droits domaniaux furent placés dans la compétence de l'intendant seul, qui en eut à la fois l'administration et le contentieux. « Toutes demandes en décharge ou modération » lui sont attribuées. Les comptes des receveurs de l'octroi devaient être jugés par les Conseils Supérieurs, ceux des revenus des droits domaniaux par l'intendant.

La même Ordonnance donne à l'intendant le pouvoir d'ordonner la levée et la répartition des subsides pour les dépenses des villes ou paroisses, avec la connaissance de toutes les contestations qui pourraient en résulter.

Une disposition très générale intervint, d'autre part, aux îles de France et de Bourbon, dans lesquelles une Ordonnance du 26 septembre 1766 fit défense au Conseil Supérieur « de s'immiscer, directement ou indirectement, dans les affaires qui regardent le gouvernement » (art. 32).

Signalons que, comme dans la métropole, les intendants pouvaient toujours déléguer certains pouvoirs à des personnages commis par eux, les subdélégués. Mais on ne pouvait se pourvoir contre les décisions des subdélégués directement par appel au Conseil du roi ; les parties devaient s'adresser à l'intendant.

§ 3. *Le Tribunal Terrier*

Le contentieux des concessions de terres dans nos anciennes colonies varia beaucoup. Les terres étaient concédées gratuitement, mais la concession pouvait

être révoquée faute de mise en valeur. Un arrêt du Conseil d'État du 11 juin 1680 attribuait à l'intendant le pouvoir de réunir au domaine les terres non cultivées et de juger seul, et souverainement, les contestations relatives à ces réunions.

Une Ordonnance du 6 octobre 1713 « sur les concessions et réunions aux îles sous le Vent » dispose que les propriétaires de terres, par concession ou contrat d'acquisition, doivent y faire un établissement dans l'année ; sinon, les gouverneur et commissaire ordonnateur prononcent la réunion au domaine, et jugent toutes les contestations.

La Déclaration du 17 juillet 1743 « concernant les concessions dans les îles » alla plus loin, donnant au gouverneur et à l'intendant la connaissance des litiges tant sur la validité des concessions que sur leur étendue et leurs limites. Une autre Déclaration du 10 décembre 1759 vint retirer aux intendants cette dernière attribution, pour rendre aux juges ordinaires ce qui concernait la position des terres, leur étendue et leurs limites.

Enfin, l'Ordonnance du 1^{er} février 1766, pour les îles sous le Vent, donna compétence en ces matières à une juridiction nouvelle, le Tribunal Terrier, dont la composition et la procédure furent réglées par une Ordonnance du 18 mars 1766, et qu'on trouva bientôt dans la plupart de nos colonies.

Le Tribunal Terrier se compose du gouverneur, de l'intendant et de trois membres du Conseil Supérieur nommés par ce Conseil.

Il connaît « des demandes en réunion des terrains dont les cessionnaires ou les ayants droit n'auront pas rempli les clauses des concessions » ; il ordonne « de la saignée des rivières pour l'arrosage des terres, de la collocation des terres dans la distribution des eaux de ces rivières, de la quantité d'eau appartenant à chaque terre, de la manière de jouir de ces eaux, des servitudes et placements de travaux pour la conduite et le passage des eaux, et des demandes en réparation et entretien des travaux et passages » ; des contestations « sur les ouvertures des chemins particuliers ou de communication aux bourgs, villes et autres lieux publics, et les servitudes et le passage de ces chemins » ; des contestations relatives « à l'établissement des ponts, bacs et passages sur les rivières et sur les bras de mer, et à l'ouverture des chemins royaux » ; enfin, des questions de chasse et de pêche.

Mais ce qui est relatif à la propriété des terres concédées, à leur position, à leur étendue et à leur bornage, reste de la compétence des juges ordinaires, de même que les actions en dommages-intérêts résultant de l'usage ou de l'abus des servitudes.

La procédure au Tribunal Terrier est introduite par une requête au gouverneur et à l'intendant, suivie d'une ordonnance de soit signifié. L'instruction est faite par le juge des lieux, à titre de commissaire du Tribunal Terrier.

Le recours est porté au Conseil des Dépêches du Conseil du roi. En matière de servitudes de passage

des eaux ou de chemins, et de distribution des eaux, l'exécution peut avoir lieu nonobstant opposition en appel.

§ 4. *Le recours au Conseil du Roi*

Nous avons vu que la juridiction administrative en dernier ressort, sur appel des décisions des intendants, appartenait, comme dans la métropole, au roi en son Conseil ; les affaires contentieuses des colonies étaient instruites et jugées au Conseil comme les autres.

Cependant, une tentative de spécialisation fut faite au XVIII^e siècle. Un arrêt du Conseil d'État du 8 février 1761 (Moreau de St-Méry, *op. cit.*, t. IV, p. 344-345) institua une commission spéciale dans le Conseil du roi, composée de deux conseillers d'État et de six maîtres des requêtes, avec un procureur général ; elle avait pour mission d'examiner toutes les affaires contentieuses provenant des colonies et soumises au Conseil.

Mais cela donna lieu à des difficultés, et l'arrêt du Conseil d'État du 26 mars 1761, « qui ordonne que les affaires contentieuses des colonies seront portées au Conseil comme par le passé », vint supprimer cette sorte de section coloniale du Conseil du roi (Moreau de St-Méry, *op. cit.*, t. IV, p. 372).

CHAPITRE II

DE LA RÉVOLUTION AUX ORDONNANCES CONSTITUTIVES

§ 1^{er}. *La période intermédiaire*

Pendant toute la durée de la Révolution, la juridiction administrative n'est pas distinguée de l'administration active. Le principe du recours hiérarchique domine à la fois le contrôle de la légalité des actes administratifs, l'examen de leur opportunité, enfin les réclamations contentieuses. Laferrière fait remarquer qu'il n'y a « nulle différence entre ce contrôle exercé d'office ou sur réclamation d'un tiers ; entre les réclamations fondées sur un intérêt lésé ou sur un droit méconnu » (Juridiction administrative, t. 1^{er}, p. 153).

Dans les colonies, le pouvoir de statuer en premier ressort appartenait aux agents de l'administration, puis aux commissaires du pouvoir central lorsqu'ils furent envoyés dans les colonies.

Lorsque la Constitution du 5 fructidor an III eût divisé les colonies en départements, aucune différence ne subsista plus avec la métropole. La loi du 12 nivôse an VI « concernant l'organisation constitutionnelle des colonies » organisa des administrations centrales de département et des administrations municipales de canton, qui eurent les mêmes attributions que celles de France et furent soumises au même contrôle hiérarchique. Le contentieux des biens nationaux, l'examen des réclamations relatives aux émigrés, déportés et réfugiés leur appartiennent, sous le contrôle des ministres.

Cette organisation disparaît en l'an VIII. Les arrêtés du 29 germinal an IX pour la Guadeloupe, du 6 prairial an X pour la Martinique, du 13 pluviôse an XI pour la Réunion, donnent au Préfet colonial les anciens pouvoirs de l'intendant ; ils lui interdisent toute entreprise sur les fonctions judiciaires et font défense aux tribunaux de se mêler de l'administration.

Les décisions de ces diverses autorités pouvaient toujours être déferées à la juridiction administrative supérieure. Ce fut le Conseil d'État, substitué au Conseil du roi par la loi des 27 août-25 mai 1791, le Conseil exécutif provisoire de la Convention et les deux Commissions qui lui sont substituées en l'an II ; lorsque les ministres du Directoire eurent reçu le pouvoir d'annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations locales, ils devinrent les juges ordinaires du contentieux administratif. A partir de

l'an VIII enfin, le recours fut ouvert contre la décision du ministre devant le Conseil d'État.

§ 2. *La Restauration*

Le gouverneur (parfois l'intendant) succède, en 1815, au préfet colonial. Mais il faudra attendre les ordonnances constitutives pour trouver une organisation juridictionnelle d'un tribunal administratif du premier degré.

A la Réunion, nous trouvons une Ordonnance des administrateurs généraux du 14 novembre 1817 (B. O. Bourbon, n^o 8) qui, rappelant les dispositions de l'article 32 de l'Ordonnance du 26 septembre 1766, décide que « toutes les contestations entre les particuliers et le gouvernement sur les actes de l'administration », et en particulier « les affaires contentieuses relatives au règlement et au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, comme aussi les contestations qui pourraient s'élever à l'occasion des marchés, opérations de finances ou autres actes d'administration », sont de compétence administrative.

Ces affaires sont réglées par le Commissaire général ordonnateur, dont la décision est soumise au ministre de la Marine et des Colonies ; l'appel en est porté au Conseil du roi. Toutefois, l'Ordonnance maintient la législation antérieure sur la compétence en matière de propriété, d'enregistrement, de douanes et d'impôts indirects.

Le Conseil d'État a admis que cette Ordonnance avait été prise dans l'exercice du « pouvoir législatif » qui appartenait aux administrateurs généraux avant les ordonnances constitutives. Il s'est fondé sur les termes de l'Ordonnance de 1817 pour définir le contentieux administratif colonial dans un arrêt de 1873 relatif à la Réunion (16 mai 1873, *Crédit Foncier colonial*, p. 424), et même, par analogie, dans un arrêt relatif à la Guadeloupe (même date, *Crédit Foncier colonial*, p. 429).

Partout, le chef de la colonie est investi du pouvoir de juger le contentieux administratif, comme l'était autrefois l'intendant, et en l'absence de toute disposition qui ait donné à ce contentieux un juge spécial.

On considère comme rentrant dans ce contentieux tout ce qui intéresse le gouvernement. Le Conseil d'État reconnaît compétence au commandant de la Réunion pour prononcer la maintenue d'une inscription hypothécaire sur les biens d'un fermier de droits indirects qui se prétendait libéré, sur cette remarque du ministre que « la législation métropolitaine ne s'applique pas dans son entier aux colonies, placées sous un régime d'exception », et que « la législation coloniale ne permet pas que les affaires dans lesquelles le gouvernement est intéressé soient jugées par les tribunaux » (25 octobre 1825, *Jacquemin et Burdet*, p. 609).

Cependant, ce principe que la connaissance du contentieux administratif appartient au chef de la

colonie n'est pas toujours respecté uniformément. Nous voyons ainsi, en 1821, le Conseil Supérieur de la Martinique acheter, au nom de la colonie, un secret de fabrication, puis prononcer la déchéance du vendeur ; le ministre fait d'ailleurs des réserves sur sa compétence à ce sujet (15 août 1821, Dorian, Lebon, 1821, t. II, p. 269).

En 1825, le Conseil de gouvernement et d'administration de l'île Bourbon juge une affaire contentieuse en se donnant la qualification de Conseil de Préfecture ; le ministre annule cette décision à raison de l'illégalité de la qualification, et renvoie l'affaire devant le commandant administrateur de la colonie (Arrêt précité du 25 octobre 1825, Jacquemin et Burdet, p. 609).

Le gouverneur de la colonie ne statuait d'ailleurs qu'à charge de recours devant le ministre de la Marine et des Colonies, et la décision du ministre pouvait être déférée au Conseil d'État. Mais le Conseil d'État jugea qu'en l'absence de texte, les décisions des gouverneurs antérieures aux ordonnances constitutives ne pouvaient faire l'objet d'un recours direct devant lui (20 octobre 1834, Dayot, p. 663).

La question se posa en 1839 à propos d'un arrêté de l'intendant général de la Guadeloupe, pris en 1815, qui avait accordé à un habitant décharge d'intérêts courus pendant son émigration. Cet arrêté fut attaqué devant le Conseil Privé constitué en Conseil du contentieux administratif créé en 1827, qui se déclara incompétent. La Cour d'appel admit l'except-

tion d'incompétence. Le Conseil d'État, enfin, déclara que le recours n'était pas ouvert devant lui contre une décision antérieure à l'ordonnance organique de 1827 autorisant ce recours. Les intéressés, prétendant que le double refus de statuer de l'autorité judiciaire et du Conseil Privé constituait un conflit négatif, en saisirent le Conseil d'État juge des conflits. Mais le Conseil d'État déclara qu'il n'y avait pas lieu de régler la compétence ; les tribunaux, en effet, devaient s'arrêter devant l'acte d'une autorité administrative, le Conseil Privé n'avait pas qualité pour annuler une décision de l'intendant, et le recours n'était pas ouvert devant le Conseil d'État (16 mai 1839, héritiers Fausse-Cave, p. 284) :

Cette théorie de la juridiction du gouverneur devait recevoir plus tard application dans le cas d'une colonie nouvelle non encore dotée d'une juridiction administrative. C'est ce qui fut jugé pour la Cochinchine (11 août 1869, Pélissier, p. 780). « Sans doute, déclare le ministre, dans la métropole, où la multiplicité des affaires administratives a fait établir la spécialité et la division des attributions, il peut y avoir à distinguer entre les actes d'administration pure et ceux qui appartiennent au contentieux administratif, dans le cas où la loi a séparé le pouvoir de juger du pouvoir d'administrer. Mais dans la colonie de la Cochinchine, aucune disposition législative n'a séparé ces deux pouvoirs. Il suit de là que le gouverneur seul est investi à la fois des pouvoirs d'administration et des pouvoirs de juridiction admi-

nistrative qui, dans la métropole et même dans les autres colonies, sont délégués à des autorités distinctes ».

Le Conseil d'État, dans le même arrêt, déclara que la décision du gouverneur jugeant administrativement ne pouvait être portée directement en appel devant lui, puisqu'aucun texte n'établissait ce recours ; c'est devant le ministre de la Marine qu'il fallait se pourvoir, sauf à déférer ensuite au Conseil d'État sa décision.

*
* *
*

La séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire était donc nettement établie. Il restait, pour isoler le contentieux administratif dans le sein de l'administration, à constituer une autorité statuant en forme juridictionnelle, c'est-à-dire à séparer, dans la mesure du possible, les administrateurs actifs des administrateurs juges. Ce fut l'œuvre des Ordonnances constitutives.

ANNEXE

LA JURIDICTION COLONIALE DES PRISES

Les prises maritimes étaient fréquentes sous l'ancien régime, puisque tout Français pouvait courir sur les bâtiments faisant le commerce étranger aux îles et que les officiers des vaisseaux du roi avaient mission de procéder à leur capture ; la connaissance en appartenait aux sièges d'Amirautés, juridictions spéciales chargées de tout ce qui concernait le commerce maritime, et qui étaient régies par un règlement du 12 janvier 1717, en même temps que par l'ordonnance générale de 1681 sur la marine.

L'arrêté du 6 germinal an VIII, portant création d'un Conseil des Prises, établit, pour les navires conduits dans les ports des colonies, des commissions coloniales, analogues aux commissions des ports de la métropole et aux commissions consulaires, qui statuaient sur la validité de la prise et pouvaient ordonner l'exécution provisoire de leur décision. Ces commissions comprenaient l'officier d'administration du port, le contrôleur de la marine et le commissaire de l'inscription maritime.

Un arrêté du 2 prairial an XI, contenant règlement sur les armements en course, vint modifier la composition de la commission, qui fut présidée désormais par le préfet colonial, et comprit, outre les trois membres précédents, le commissaire de justice.

L'arrêté décidait que le Conseil des Prises de la métropole devait toujours être saisi de la décision de la commission coloniale si la prise était invalidée ou s'il y avait réclamation. D'autre part, les décisions de la commission étaient sujettes à l'appel devant le Conseil des Prises, qui fut remplacé en 1815 par le Conseil d'État.

Sous la Restauration, on se demanda si la décision de la commission coloniale constituait un jugement du premier degré, ou seulement une mesure provisoire qui devait toujours être soumise au Conseil d'État. En fait, le ministre adopta l'usage de transmettre dans tous les cas les décisions des commissions locales au Conseil d'État, pour lui demander une décision définitive, et le Conseil d'État admit qu'il pouvait être saisi de cette façon, sans qu'il y ait d'appel formé (1).

Les Ordonnances constitutives décidèrent que les prises conduites dans les ports ou sur les rades de la colonie seraient jugées, sauf appel au Conseil d'État,

(1) 17 avril 1822, Brick le Saint-François, Lebon, 1822, t. I^{er}, p. 332. — La Paloma, 1822, t. I^{er}, p. 356. — El Valiente Guaicurru, 1822, t. I^{er}, p. 338.

V. SERRIGNY. — Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure, t. I^{er}, p. 162.

par une commission présidée par le gouverneur, et composée de l'ordonnateur, du procureur général, du contrôleur colonial et d'un officier de l'administration de la marine.

Enfin, le décret du 18 juillet 1854, qui rétablit le Conseil des Prises pour la durée de la guerre de Crimée, supprima les commissions coloniales et donna compétence exclusive à ce Conseil. Depuis lors, les prises ont toujours été jugées dans la métropole.

DEUXIÈME PARTIE

Organisation

Nous distinguerons l'organisation du type ancien qui, à travers de multiples remaniements, est restée, dans l'ensemble, celle des Ordonnances constitutives, et les systèmes récents introduits dans la plupart de nos gouvernements généraux (1).

(1) *Bibliographie* : A. GIRAULT. — Principes de colonisation et de législation coloniale, 4^e édition 1922, 2^e partie, t. I^{er}.

DISLÈRE et DUCHÊNE. — Traité de la législation coloniale, 4^e édition, 1914.

MÉRIGNHAC. — Précis de législation et d'économie coloniales, 1912.

ROUGIER. — Précis de législation et d'économie coloniales, 1894.

FRANÇOIS et ROUGET. — Manuel de législation coloniale, 1909.

DELABRE. — Les Colonies françaises, leur organisation, leur administration, 1878.

ARNAULD et MÉRAY. — Organisation politique, administrative, judiciaire et financière des colonies françaises, 1900.

CHAPITRE PREMIER

LE TYPE ANCIEN D'ORGANISATION

§ 1^{er}. *Les Ordonnances constitutives de la Restauration*

Les Ordonnances constitutives du gouvernement des colonies, qui sont à l'heure actuelle encore à la base de l'administration coloniale, datent du règne de Charles X. Ce sont : l'Ordonnance du 21 août 1825 sur le gouvernement de l'île Bourbon, l'Ordonnance du 9 février 1827 sur le gouvernement de l'île de la Martinique, de l'île de la Guadeloupe et de ses dépendances, et l'Ordonnance du 27 août 1828 sur le gouvernement de la Guyane.

Ces textes étant conçus dans les mêmes termes, on eut ainsi une organisation identique dans les quatre « grandes colonies ». Cette organisation comprend un gouverneur assisté d'un commandant militaire et de trois chefs d'administration, l'ordonnateur, le directeur de l'Intérieur et le procureur général ; un contrôleur colonial est chargé de la surveillance.

Auprès du gouverneur, siège un Conseil Privé, chargé de l'éclairer de ses avis et de décider dans un

certain nombre de matières (titre VI des Ordonnances). Ce Conseil est présidé par le gouverneur, et comprend le commandant militaire et les trois chefs d'administration ; on y ajoute trois conseillers privés et un nombre égal de suppléants, choisis par le roi parmi les habitants notables âgés de plus de trente ans et domiciliés depuis cinq ans dans la colonie ; ils sont nommés pour deux ans, délai qui fut porté à trois ans pour la Réunion par l'Ordonnance du 29 octobre 1843.

Toutefois, à la Guyane, où l'on n'avait pas établi de commandant militaire, il n'y eut que deux conseillers privés notables, pour que la proportion fût la même entre les fonctionnaires et les habitants. Les premiers devaient avoir, en effet, la majorité. Un secrétaire-archiviste tient la plume.

Les Ordonnances prévoient enfin que le Conseil Privé s'adjoit deux magistrats de l'ordre judiciaire pour se constituer en Conseil du contentieux administratif.

L'organisation des grandes colonies était donc calquée sur celle de la métropole ; on pouvait comparer le gouverneur au roi, les chefs d'administration aux ministres, le Conseil Privé au Conseil d'État.

§ 2. *Les Ordonnances organiques de la Monarchie de Juillet*

Les « petites colonies » reçurent leurs chartes des trois Ordonnances du 23 juillet 1840 sur le gouver-

nement des Établissements français dans l'Inde, du 7 septembre 1840 sur le gouvernement du Sénégal et dépendances, et du 18 septembre 1844 sur le gouvernement de St-Pierre et Miquelon.

Ces Ordonnances ont repris, en la simplifiant, l'organisation adoptée pour les grandes colonies. Les gouverneurs de l'Inde et du Sénégal sont assistés d'un Conseil d'administration qu'ils président et qui comprend deux chefs d'administration, l'ordonnateur et le chef du service judiciaire, et deux notables. Ces derniers sont nommés par le chef de l'État ; dans l'Inde, ils doivent être âgés de trente ans et domiciliés depuis cinq ans dans la colonie, qu'ils soient européens ou natifs ; au Sénégal, ils doivent être, en outre, citoyens français.

A St-Pierre et Miquelon, un commandant tient lieu de gouverneur. Le Conseil d'administration comprend, sous sa présidence, le chef du service administratif, le chef du service judiciaire, l'inspecteur colonial et un habitant notable de la colonie ; ce dernier doit remplir les mêmes conditions qu'au Sénégal, c'est-à-dire être citoyen français. Y sont appelés avec voix délibérative, pour les affaires de leurs attributions, différents chefs de service (le chirurgien en chef, le capitaine du port du chef-lieu, le trésorier, le conducteur des ponts et chaussées).

Le Conseil d'administration des trois petites colonies joue le rôle de Conseil Privé, mais sans pouvoirs de décision, et il se transforme dans les mêmes conditions en Conseil du contentieux administratif.

A St-Pierre et Miquelon, le juge de première instance remplace, dans ce dernier cas, l'inspecteur colonial.

§ 3. *Evolution du Conseil Privé ou d'Administration*

Le Conseil du contentieux administratif n'étant ainsi que le Conseil Privé légèrement modifié dans sa composition, tous les changements apportés à cette composition devaient avoir leur contre-coup sur l'organisation de la juridiction administrative coloniale.

Or, aucune matière peut-être n'a été l'objet de remaniements aussi rapides et aussi brusques de la législation. La tendance générale a été de diminuer la prééminence accordée par les Ordonnances aux chefs d'administration, pour faire entrer au Conseil Privé un certain nombre de chefs de services, qui, dans la conception primitive, devaient toujours dépendre d'un chef d'administration.

Tout d'abord, un Décret du 29 août 1855 supprime le commandant militaire qui assistait le gouverneur aux Antilles et à la Réunion ; cette réforme entraîna la réduction du nombre des notables de trois à deux, pour maintenir la proportion entre fonctionnaires et colons.

Le Décret du 15 septembre 1882 supprima, aux Antilles et à la Réunion, l'emploi d'ordonnateur, remplacé par un chef du service administratif de la

marine, qui n'eut plus voix délibérative au Conseil Privé. La réforme fut étendue à toutes les colonies par le Décret du 3 octobre suivant.

Mais le Décret du 20 octobre 1887 admit avec voix délibérative le chef du service administratif de la marine aux Conseils Privé et d'administration des colonies, à l'exception des Antilles et de la Réunion. La même mesure fut étendue à celles-ci par le Décret du 23 novembre suivant.

Un autre chef d'administration disparut avec le Décret du 21 mai 1898, qui supprima le directeur de l'Intérieur et le remplaça par un secrétaire général, qui siège au Conseil et le préside à défaut du gouverneur.

Le Décret du 2 juin 1899, qui organise le service des travaux publics, décide que, dans les colonies désignées par arrêté ministériel, le chef du service prendra le titre de directeur des Travaux publics et fera partie, en cette qualité, du Conseil Privé ou du Conseil d'administration.

Le Décret du 15 juin 1901 supprime le chef du service administratif de la marine ; le directeur du commissariat, qui lui succède, n'hérite pas de son siège au Conseil Privé.

Le Décret du 9 novembre 1901 admet au Conseil, pour le remplacer, le commandant supérieur des troupes, là où il en existe un ; c'est le cas, pour les vieilles colonies, à la Martinique. L'article 3 de ce Décret dispose en outre : « Les directeurs des divers services militaires... continuent à faire partie, avec

voix délibérative, des Conseils supérieurs privés ou d'administration dans la composition desquels ils entrent aujourd'hui, pour toutes les affaires relevant des fonctions civiles dont ils sont investis ».

Tels sont les textes généraux relatifs à la composition du Conseil Privé. Il nous faut maintenant considérer séparément le Conseil de chaque colonie, pour rechercher les textes qui lui sont spéciaux.

1^o *Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane.*

A la suite de l'évolution que nous avons retracée, le Conseil Privé de la Guadeloupe comprend : le gouverneur président, le secrétaire général vice-président, le procureur général et deux notables.

A la Martinique, la composition est la même, mais il faut y ajouter le commandant supérieur des troupes.

A la Guyane, différents textes, postérieurs à l'ordonnance de 1828, ont introduit des fonctionnaires nouveaux au Conseil Privé (1).

2^o *Etablissements français dans l'Inde.*

L'organisation de 1840 fut modifiée par le décret du 24 juin 1879, qui remplaça le Conseil d'adminis-

(1) Le décret du 30 octobre 1852 introduit le commandant des troupes. Celui du 11 juillet 1885 introduit le directeur de l'administration pénitentiaire. Celui du 40 mai 1889 admet le trésorier-payeur pour les matières de ses attributions. Le décret du 31 octobre 1897 introduit le chef du service de santé et le chef du service de l'instruction publique ; celui-ci perd sa voix délibérative avec le décret du 17 septembre 1906, mais la retrouve avec le décret du 11 juillet 1908.

tration par un Conseil Privé et créa un directeur de l'Intérieur. Depuis lors, plusieurs décrets ont admis à siéger des fonctionnaires nouveaux (1).

3^o *Saint-Pierre et Miquelon.*

Un décret du 2 avril 1885 établit à St-Pierre et Miquelon un Conseil Privé, en remplacement du Conseil d'administration de 1844 (2).

Puis, le décret du 4 février 1906 établit à nouveau un Conseil d'administration, qui remplace à la fois le Conseil général, supprimé en 1897, et le Conseil Privé.

La composition de ce Conseil, modifiée par le décret du 15 avril 1906, était la suivante : l'administrateur (gouverneur, depuis le décret du 21 juillet 1921), président ; le chef du service judiciaire ; le trésorier-payeur ; le chef du service de l'inscription maritime ; le chef du service des douanes ; les maires de St-Pierre, de Miquelon et de l'île aux

(1) Le décret du 21 janvier 1888 établit un commandant militaire. Le décret du 10 mai 1889 admet le procureur général à prendre rang au Conseil avant le chef du service administratif. Aux termes du décret du 24 juin 1879, les chefs de service appelés à siéger lorsqu'il s'agit des matières de leurs attributions, ont voix délibérative. Cependant, le décret du 11 mars 1898 ne donnait pas voix délibérative au chef du service de l'instruction publique ; le décret du 10 avril 1908, en confiant ce rôle au directeur du collège de Pondichéry, a supprimé cette exception.

(2) Le décret du 20 novembre 1882 crée un chef du service de l'Intérieur, auquel le décret du 23 décembre 1887 donne le titre de directeur de l'Intérieur. Ce fonctionnaire est supprimé par le décret du 23 janvier 1896.

Chiens, et le président de la Chambre de commerce.

Mais, à la suite de vœux des assemblées locales tendant à réserver une place prépondérante dans le Conseil aux élus, un décret du 12 avril 1923 a remplacé les maires et le président de la Chambre de commerce par six membres élus au suffrage universel, quatre pour St-Pierre, un pour Miquelon et un pour l'île aux Chiens ; quatre suppléants sont également élus.

4^o *Nouvelle-Calédonie.*

Le décret organique du 12 décembre 1874 concernant le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, reproduit bien des dispositions des Ordonnances. Le Conseil Privé comprend, sous la présidence du gouverneur, le commandant militaire, le directeur de l'Intérieur, le chef du service judiciaire, le directeur de l'administration pénitentiaire, et deux conseillers coloniaux nommés par le gouverneur, qui sont des notables, remplacés au besoin par deux suppléants. Avec le décret du 2 avril 1885, les conseillers coloniaux, désormais nommés par le chef de l'État, ont pris le titre de conseillers privés.

Comme dans l'Inde, le décret du 1874 donne voix délibérative aux chefs de service pour les matières de leurs attributions (directeurs de l'artillerie et du génie, trésorier-payeur, chef du service de santé de la marine, chef du service des ponts et chaussées, de l'enregistrement, des douanes et contributions diverses, capitaine du port de commerce du chef-lieu).

Après diverses modifications de détail résultant des décrets du 2 septembre 1887, du 16 juillet 1894 et du 25 mars 1898, le chef du service de santé et le chef du service des domaines et de la colonisation ont été appelés comme membres titulaires au Conseil par le décret du 7 février 1900. Quand le décret du 12 juillet 1922 eût supprimé le directeur de l'administration pénitentiaire, c'est le directeur de l'intendance, devenu chef de cette administration, qui fut appelé au Conseil, mais seulement pour les matières de ses attributions.

Enfin, le décret du 26 avril 1923 fait siéger au Conseil Privé, pour les questions intéressant l'enseignement, le chef du service de l'instruction publique, qui est le principal du collège de Nouméa.

Lorsque le Conseil se constitue en Conseil du contentieux administratif, on y appelle, avec voix délibérative, le juge président du Tribunal Supérieur, ou, à son défaut, le juge de première instance.

5^o *Etablissements français de l'Océanie.*

Le décret organique du 28 décembre 1885 donnait à ces établissements une organisation semblable à celle des vieilles colonies. Le gouverneur présidait un Conseil Privé composé de deux chefs d'administration, le directeur de l'Intérieur et le chef du service judiciaire, et de deux conseillers privés.

Après le décret du 19 mai 1903, qui avait remplacé le Conseil général par un Conseil d'administration,

mais en maintenant le Conseil Privé, un décret du 7 octobre 1912 supprima le Conseil Privé.

Le décret du 7 octobre 1912 fixe la composition du Conseil d'administration, qui comprend, avec le gouverneur, le secrétaire général, le chef du service judiciaire, le chef du service de l'enregistrement, le maire de Papeete, les présidents de la Chambre de commerce et de la Chambre d'agriculture. Les administrateurs des établissements secondaires des îles sous le Vent, des Marquises, des Tuamotu, des Gambier, ont cessé, depuis le même décret, de faire partie du Conseil d'administration.

La nouvelle organisation de ce Conseil ne pouvait plus convenir au jugement des affaires contentieuses. Aussi le décret du 6 novembre 1912 a-t-il donné au Conseil du contentieux une composition différente de celle du Conseil d'administration ; le maire et les présidents des Chambres de commerce et d'agriculture disparaissent, pour faire place à un magistrat nommé par le gouverneur.

Signalons enfin que le décret du 28 juillet 1897, portant organisation des îles sous le Vent de Tahiti, décide que le Conseil du contentieux des Etablissements de l'Océanie connaît des questions de contentieux administratif soulevées par l'administration de cet archipel.

6° Côte française des Somalis.

C'est un décret du 28 août 1898 qui créa le Conseil d'administration. Un décret du 11 octobre 1899, qui

organisait sur un même type les Conseils d'administration de diverses colonies africaines (Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey, Congo et Somalis), le composa de la manière suivante : le gouverneur ; trois fonctionnaires désignés par lui dans un certain ordre de préférence, et trois habitants notables également nommés par lui. Le décret du 11 mars 1917 modifie cette organisation ; le Conseil comprend désormais, sous la présidence du gouverneur, le secrétaire général, le chef du service judiciaire, le chef du service des douanes, et trois notables nommés pour deux ans par le gouverneur.

Au Conseil du contentieux, on appelle, d'après le décret de 1898 (art. 4), deux autres membres choisis au début de l'année par le gouverneur.

7^o *Afrique équatoriale française* (1).

L'Afrique équatoriale française est le seul gouvernement général dans lequel aucune réforme profonde n'ait été apportée à l'organisation des Conseils du contentieux, qui sont restés conformes au type primitif des ordonnances constitutives de nos vieilles colonies.

Le Conseil d'administration du Gabon avait été organisé par les décrets du 29 juin 1882 et du 11 décembre 1888. Le Congo français, constitué en Com-

(1) A. SERVEL. — L'Organisation administrative et financière de l'A. E. F. *Thèse*, 1912.

missariat général, eut un Conseil d'administration régi par les décrets du 31 octobre 1894, du 11 octobre 1899 et du 4 mars 1903 ; il comprenait trois fonctionnaires et trois notables, présidés par le commissaire général. Le décret du 3 mars 1906 décida, dans son article 6, que la Commission permanente du Conseil de gouvernement remplirait, pour les services dépendant du Commissariat général, les attributions dévolues au Conseil d'administration des colonies du Congo français et dépendances ; elle se constituerait en Conseil du contentieux par l'adjonction de deux magistrats nommés par le commissaire général, qui devint gouverneur général le 26 juin 1908. Il y eut donc, dès lors, un Conseil chargé spécialement de régler le contentieux du gouvernement général, ce qui donna lieu à beaucoup de difficultés, en permettant des contestations à peu près insolubles sur la compétence.

Aussi renonça-t-on à ce système lorsque quatre décrets en date du 15 janvier 1910 vinrent créer et organiser le Gouvernement général de l'Afrique équatoriale française. Le premier de ces décrets conserve le Conseil de gouvernement et ne lui donne aucun rôle contentieux. Le troisième décide que le règlement des litiges du Gouvernement général est attribué aux Conseils du contentieux des diverses colonies du groupe, suivant les règles de leur compétence territoriale. Le quatrième décret fixe la composition des Conseils d'administration des colonies particulières. A la suite de la suppression des emplois

de procureurs de la République, en mai 1910, un décret du 8 décembre 1910 les remplaça au Conseil par les juges de paix à compétence étendue. Le territoire du Tchad fut doté d'un Conseil d'administration, présidé par le commandant, par le décret du 14 juin 1917, et il fut érigé en colonie par le décret du 17 mars 1920.

La dernière organisation des Conseils d'administration du Gabon, du Moyen Congo, de l'Oubangui-Chari et du Tchad date du décret du 3 avril 1920. Chaque Conseil comprend, sous la présidence du lieutenant-gouverneur, l'inspecteur des affaires administratives, le commandant militaire, le chef de l'un des bureaux du gouvernement de la colonie, le procureur de la République ou le juge de paix à compétence étendue du chef-lieu, enfin deux notables, avec deux suppléants, désignés annuellement par le gouverneur général sur la présentation du lieutenant-gouverneur ; le chef de cabinet du lieutenant-gouverneur est secrétaire-archiviste.

Chacun de ces Conseils se constitue en Conseil du contentieux, suivant la règle habituelle, par l'adjonction de deux magistrats ou fonctionnaires désignés annuellement par le lieutenant-gouverneur.

8^o *Cameroun.*

Le territoire du Cameroun, sur lequel la France exerce un mandat du type B de la Société des Nations, n'est pas juridiquement une colonie, en ce sens que ni son sol ni ses habitants ne sont Français.

Cependant, il a reçu une organisation administrative assez semblable à celle des colonies du Gouvernement général voisin.

Un Conseil d'administration a été introduit au Cameroun par le décret du 14 avril 1920, présidé par le commissaire de la République, et comprenant un administrateur des colonies désigné annuellement par le commissaire, le commandant militaire, le procureur de la République ou, à son défaut, le président du tribunal de Douala, et deux citoyens français notables désignés pour un an par le gouverneur général de l'Afrique équatoriale sur la présentation du commissaire. Deux notables suppléants sont désignés, et le chef de cabinet du commissaire est secrétaire-archiviste.

Comme en Afrique Équatoriale, on en est resté au type primitif d'organisation, et ce conseil se transforme en Conseil du contentieux par l'adjonction de deux magistrats ou fonctionnaires annuellement désignés par le chef du territoire.

§ 4. *Valeur du type ancien d'organisation*

Ainsi, dans toutes les colonies autonomes, dans celles de l'Afrique équatoriale et dans le territoire du Cameroun, le Conseil du contentieux administratif se compose du Conseil Privé ou du Conseil d'administration auquel se joignent deux magistrats de l'ordre judiciaire ; dans certaines colonies,

on y adjoint, quand les magistrats font défaut, deux fonctionnaires, de préférence licenciés en droit.

Malgré son apparente uniformité, cette organisation présente une certaine souplesse, car nous avons vu que la composition du Conseil Privé ou d'administration variait beaucoup suivant les colonies et que, dans chaque colonie, elle était fréquemment remaniée ; elle peut donc être adaptée à l'organisation administrative de chaque territoire, tout en maintenant un certain principe d'unité. Ce principe consiste dans l'idée même de faire juger les litiges administratifs par le Conseil Privé du territoire un peu modifié dans sa composition, à compétence juridique renforcée et à caractère juridictionnel accentué par la présence des magistrats. Ceux-ci apporteront leur souci d'impartialité, leur science et leur pratique de la procédure, les fonctionnaires leur expérience des affaires administratives, les conseillers privés leur connaissance des conditions locales.

Mais il est facile de discerner dans cette organisation de multiples inconvénients.

Tout d'abord, la présence de magistrats de l'ordre judiciaire dans un tribunal administratif semble un échec au principe de la séparation des autorités. Mais il faut tenir compte sur ce point de la difficulté de trouver aux colonies des juges administratifs spécialisés. A défaut d'autre solution, il n'est pas inutile d'introduire, dans des Conseils si diversement composés, l'esprit juridique, et même un certain esprit judiciaire.

Plus regrettable est le grand nombre des administrateurs actifs qui siègent au Conseil et qui y forment l'écrasante majorité ; on peut dire que, sous des noms divers, les administrations active, délibérante et juridictionnelle, sont confondues.

Remarquons d'ailleurs que le gouverneur, président du Conseil du contentieux, se trouve par là le supérieur hiérarchique de la plupart des membres, ce qui diminue singulièrement les garanties offertes aux droits des particuliers.

Cela est aggravé par l'interdiction de récuser les chefs d'administration à l'occasion des actes de leur administration attaqués devant le Conseil.

L'analogie de la juridiction du Conseil Privé avec celle du Conseil d'État est purement apparente. Le plaideur, devant le Conseil d'État, est jugé par des magistrats qui n'appartiennent point à l'administration active, par les contrôleurs, les surveillants généraux de l'Administration, par un corps chargé de maintenir dans le respect du droit toutes les administrations, comme la Cour de Cassation maintient dans le respect du droit tous les tribunaux du pays. Au Conseil Privé, au contraire, il sera fréquemment jugé par l'auteur même de l'acte qui l'a lésé.

Quant aux « conseillers notables » qui, certes, sont à leur place dans le Conseil Privé, quelle compétence auront-ils pour trancher des litiges aussi spéciaux que ceux du contentieux administratif ? Que penser, notamment, de la présence au Conseil du

contentieux des six membres élus au suffrage universel par les îles de St-Pierre et Miquelon ?

Mais le principal reproche à faire à ce système est le trop grand nombre des membres ; si l'on n'en trouve que 5 en Océanie, 7 à la Guadeloupe et à la Réunion, il y en a 8 à la Martinique et au Cameroun, 8 au moins dans l'Inde (les chefs de service siègent pour les matières de leur compétence), 9 dans les colonies d'Afrique équatoriale et aux Somalis, 9 au moins en Nouvelle-Calédonie, 10 au moins en Guyane, et, enfin, 13 à St-Pierre et Miquelon.

Un pareil organisme est lourd à manier et difficile à réunir. Les membres en sont enlevés à leurs occupations normales pour les audiences, et la justice administrative constitue pour eux une fonction secondaire. La lenteur des instructions en résulte.

Beaucoup de membres ne sont pas préparés à leur tâche ; le nombre des recours au Conseil d'État en est une preuve, notamment dans les vieilles colonies, où il s'explique peut-être par l'état d'esprit local, mais aussi en Indo Chine avant la réorganisation des Conseils.

La difficulté d'assembler un aussi grand nombre de juges a conduit, d'autre part, au système des remplacements et des suppléances ; les fonctionnaires, officiers ou notables, siégeant ainsi par hasard, n'auront souvent aucune expérience des affaires contentieuses.

Enfin, le maintien du système ancien était incompatible, dans les grandes colonies surtout, avec la

transformation des Conseils administratifs. Si l'on appelle au Conseil de nouveaux fonctionnaires dont le développement économique du pays a grandi le rôle, ou des représentants plus nombreux de la population française et des intérêts des indigènes, on renforce sans doute la compétence de cette assemblée pour la discussion des intérêts généraux de la colonie, mais on diminue son aptitude à juger sainement les délicates questions de contentieux administratif.

La seule façon de résoudre le problème est donc de séparer le Conseil du contentieux du Conseil Privé. En débarrassant ce dernier de son rôle contentieux, et en créant un tribunal administratif plus indépendant, mieux préparé et moins nombreux, on aura perfectionné ces deux organes, en les adaptant davantage l'un à son rôle délibérant, l'autre à son rôle juridictionnel. C'est ce que des réformes récentes ont tenté dans certaines de nos grandes colonies.

CHAPITRE II

LES TYPES RÉCENTS D'ORGANISATION

§ 1^{er}. *Les Conseils du contentieux de l'Afrique Occidentale française et du Togo*

1^o *Les Conseils Privé et d'Administration. La Commission permanente du Conseil de Gouvernement.*

Nous avons vu que le Sénégal avait reçu son organisation administrative d'une ordonnance de 1840. Le Conseil d'administration, devenu Conseil Privé en 1885, fut plusieurs fois remanié (1).

(1) Un directeur de l'Intérieur, créé en 1869 et supprimé en 1872, fut rétabli par le décret du 12 octobre 1882. Le Conseil Privé, institué par le décret du 24 février 1885, fut réorganisé par les décrets du 15 septembre et du 5 décembre 1895, du 9 janvier 1900, du 15 octobre 1902, du 13 juin 1903 et du 6 mai 1904.

Le Conseil Privé ne régissait que les territoires d'administration directe ; pour les territoires de protectorat, il se transformait en Conseil d'administration, en s'adjoignant deux chefs indigènes (décret du 13 février 1904) ; cette distinction devait durer jusqu'au décret du 4 décembre 1920.

Toutes les autres colonies furent dotées de Conseils d'administration, se transformant, suivant les règles ordinaires, en Conseils du contentieux (1).

Enfin, le décret du 18 octobre 1904, organisant le Conseil de Gouvernement de l'Afrique Occidentale française, créa au sein de ce conseil une commission permanente à l'effet de donner des avis. Cette commission comprenait, sous la présidence du gouverneur général, les principaux fonctionnaires du gouvernement, en y comprenant « les chefs des services généraux » et le membre notable de la colonie où l'on se réunissait. Par l'adjonction de deux conseillers à la Cour d'appel, elle se constituait en Conseil du contentieux pour les litiges du gouvernement général (2).

(1) Au Soudan français, un Conseil d'administration fut institué par le décret du 27 février 1893, et modifié par celui du 15 septembre 1895. Les décrets du 31 janvier et du 28 mars 1899 vinrent y introduire de nouveaux fonctionnaires.

Le décret du 15 octobre 1902 régit le Conseil d'administration des territoires de la Sénégambie et du Niger. Pour la Côte d'Ivoire, nous trouvons le décret du 26 janvier 1895 ; pour le Dahomey, ceux du 27 mars 1896 et du 4 février 1897. Le décret du 11 octobre 1899 organisa les conseils de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Le décret du 18 octobre 1904 organisa le Conseil d'administration de la colonie du Haut-Sénégal-Niger, qui succédait aux territoires de la Sénégambie et du Niger.

Un décret du 1^{er} mars 1919 créa la colonie de la Haute-Volta ; mais, par suite de la difficulté du recrutement des membres du Conseil d'administration, le décret du 11 septembre suivant dut en confier provisoirement les attributions au Conseil du Haut-Sénégal et Niger.

(2) Un changement y fut apporté par le décret du 22 juillet 1909 supprimant le secrétaire général du gouvernement général ; le décret du 15 novembre 1916 le rétablit, tout en maintenant le directeur des finances et de la comptabilité qui l'avait remplacé.

2^o *Les Décrets du 4 décembre 1920* (1).

Sept décrets du 4 décembre 1920, promulgués par le gouverneur général le 16 janvier 1921, sont venus réorganiser l'administration de l'Afrique Occidentale et ont opéré des réformes importantes au régime des Conseils du contentieux.

La prospérité et l'état pacifique du pays amenaient à orienter tous les territoires vers le régime de la colonie, et, par suite, à uniformiser l'organisation des conseils locaux.

D'autre part, en considération des services rendus par la population indigène pendant la guerre et de la part qu'elle avait prise aux sacrifices et à la victoire, on était amené à l'associer plus étroitement à notre œuvre.

Au Conseil de gouvernement et à la Commission permanente, au Conseil Privé du Sénégal, aux Conseils d'administration des autres colonies, on appela des représentants plus nombreux des intérêts économiques et de la population ; partout figurèrent des « notables sujets français » ou des chefs indigènes. Le Conseil de gouvernement devait être, d'après le rapport du ministre précédent le sixième décret, « un conseil législatif appelé à assister le gouverneur général dans tous ceux de ses actes qui intéressent l'ensemble des colonies du groupe ».

(1) G. REGELSPERGER. — Les Réorganisations administratives en A. O. F. *Revue des Sciences politiques*, avril-juin 1922, p. 248.

Dans ces conditions, il n'était plus possible de maintenir à ces organismes leur rôle contentieux.

A). *Le Conseil du contentieux du Gouvernement général.*

Le sixième décret de 1920 organise un Conseil du contentieux du gouvernement général siégeant à Dakar, entièrement indépendant de la Commission permanente du Conseil de gouvernement. Présidé par le secrétaire général du gouvernement général, il comprend deux conseillers à la Cour d'appel et deux administrateurs titulaires ou en chef des colonies licenciés en droit, en tout cinq membres ; des suppléants leur sont prévus (titre II, art. 13).

Les fonctions de commissaire du gouvernement sont exercées par un fonctionnaire de l'ordre administratif comptant dix ans de services et de préférence licencié en droit ; il est également remplacé par un suppléant.

Tous sont nommés annuellement par le gouverneur général.

Enfin, le secrétaire reçoit une indemnité fixée par le gouverneur général.

B). *Les Conseils du contentieux des colonies particulières.*

La même réforme a été apportée aux colonies particulières du groupe, dont les Conseils du contentieux sont devenus indépendants des Conseils Privé ou d'Administration.

Le premier décret est relatif aux colonies de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute-Volta et du Haut-Sénégal et Niger (redevvenue Soudan français en vertu du septième décret). Le second s'applique à la Mauritanie devenue colonie ; le troisième au Territoire du Niger, le quatrième au Sénégal. Le Conseil du Sénégal siège à St-Louis.

La présidence de chaque conseil appartient au gouverneur, qui peut la déléguer au secrétaire général. Parmi les quatre autres membres, on trouve un inspecteur des affaires administratives (administrateur des colonies à la Mauritanie et au Niger), le chef du service des travaux publics, un fonctionnaire de l'Intendance et un magistrat ; au Niger, ce dernier est le juge de paix à compétence étendue de Zinder. Nommés par arrêté du gouverneur général, la durée de leur mandat est illimitée. On a renoncé également au système des suppléants désignés d'avance ; il est pourvu aux vacances par arrêtés du lieutenant-gouverneur. Le commissaire du gouvernement doit remplir les mêmes conditions que celui du Conseil du gouvernement général ; mais c'est également le lieutenant-gouverneur qui pourvoit à son remplacement.

Le secrétaire reçoit une indemnité fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur.

Signalons enfin que le Territoire du Niger a été érigé en colonie par le décret du 13 octobre 1922, et qu'un lieutenant-gouverneur y a remplacé le commissaire du gouvernement général.

3^o *Le Conseil du contentieux du Togo.*

Un Conseil d'administration a été établi au Togo par le décret du 5 août 1920, antérieur à la réorganisation de l'Afrique Occidentale. Présidé par le Commissaire de la République, il comprenait quatre autres fonctionnaires, deux notables européens et un notable indigène. Conformément à l'ancien type, il se constituait en Conseil du contentieux par la simple adjonction de deux magistrats.

Cette organisation était peu en harmonie avec celle des colonies voisines, et le décret du 6 mars 1923 est venu y introduire les mêmes réformes.

En même temps qu'on augmentait le nombre des notables indigènes au Conseil d'administration, on créait un Conseil du contentieux distinct et semblable à celui des colonies particulières de l'Afrique Occidentale. Le commissaire de la République ou son délégué préside ; un administrateur des colonies remplace l'inspecteur des affaires administratives ; il n'y a pas de fonctionnaire de l'Intendance, et l'on trouve deux magistrats au lieu d'un.

Le commissaire du gouvernement est un fonctionnaire administratif ayant cinq ans de services. Le secrétaire reçoit une indemnité fixée par le commissaire de la République.

Enfin, en cas d'absence ou d'empêchement d'un membre, le commissaire pourvoit à la vacance.

§ 2. *Le Conseil du contentieux de Madagascar*

1^o *Les Conseils d'administration.*

A la suite du décret du 1^{er} juillet 1890 relatif à Diégo-Suarez, Nossi-Bé et Ste-Marie-de-Madagascar, un décret du 31 octobre 1894 fixa la composition du Conseil consultatif de Diégo-Suarez, devenu Conseil d'administration ; cet organe se constituait suivant les règles ordinaires en Conseil du contentieux, un officier du commissariat y faisant fonction de ministère public.

Puis, le décret du 6 mars 1897 constitua en Conseil du contentieux l'assemblée créée le 11 décembre 1895 sous le nom de Conseil de Résidence et devenue, le 3 août 1896, Conseil d'administration de Madagascar. Il comprenait les principaux fonctionnaires, sous la présidence du résident général, puis du gouverneur général. Il fut réorganisé par plusieurs décrets (1).

Les petites colonies voisines avaient une organisation particulière. Le décret du 7 septembre 1881, article 2, décida que les Conseils d'administration

(1) Décret du 9 août 1898 ; décret du 2 janvier 1902 admettant deux habitants notables ; décret du 2 novembre 1902 rassemblant les dispositions précédentes ; décret du 4 mars 1914.

Le secrétaire général, supprimé par le décret du 24 avril 1909, qui le remplaça par le directeur des finances et de la comptabilité, fut rétabli par le décret du 23 mars 1918 ; ce décret maintint le directeur des finances, et le nomma commissaire du gouvernement au Conseil du contentieux.

de Mayotte et de Nossi-Bé se constitueraient en Conseils du Contentieux. Le Conseil de Mayotte fut organisé par décret du 9 septembre 1899 ; mais le décret du 29 février 1914 fit de cette colonie une simple province de Madagascar.

2° *Le Décret du 22 mai 1921.*

A la suite du développement de la colonie, on fut amené, en 1921, à appeler au Conseil d'administration les directeurs des services nouvellement créés. L'activité commerciale, industrielle et agricole parut en même temps rendre utile l'élargissement de la représentation des colons. Et enfin, le moment semblait venu de prévoir la collaboration indigène.

C'est dans cet esprit que le décret du 22 mai 1921, promulgué par arrêté du 30 juillet suivant, réorganisa le Conseil d'administration de Madagascar, qui se trouva comprendre dès lors un grand nombre de membres. Comme corollaire, il fallait de toute nécessité instituer un Conseil du contentieux complètement distinct de cette assemblée.

L'article 3 du décret en règle ainsi la composition : le secrétaire général du gouvernement général préside ; mais, en cas d'absence ou d'empêchement, la présidence passe au procureur général chef du service judiciaire, et, à son défaut, à l'avocat général.

Le conseil comprend en outre deux magistrats, trois fonctionnaires administratifs de préférence licenciés en droit, et un notable européen faisant partie du Conseil d'administration. Le commissaire

du gouvernement est un fonctionnaire administratif désigné par le gouverneur général ; un autre fonctionnaire remplit les fonctions de secrétaire.

Des suppléants sont prévus aux magistrats et aux fonctionnaires membres du conseil et au commissaire du gouvernement ; si le suppléant est empêché en même temps que le membre qu'il serait appelé à remplacer, le gouverneur général désigne un membre ou un commissaire du gouvernement *ad hoc*.

Les membres titulaires ou suppléants du conseil sont nommés pour deux ans, par arrêté du gouverneur général ; toutefois, le membre notable n'est nommé que pour six mois.

§ 3. *Les Conseils du contentieux d'Indo-Chine*

Nous jetterons d'abord un coup d'œil sur le régime antérieur à la réforme de 1910.

1^o *Le Conseil Privé de Cochinchine et le Conseil du Protectorat de l'Annam et du Tonkin*

Le décret du 21 août 1869 introduit en Cochinchine un Conseil Privé, composé du gouverneur et des chefs d'administration, qui se constitue en Conseil du contentieux. Il a été réorganisé depuis par différents textes (1).

(1) Décrets du 22 janvier 1887, du 28 juin 1887, du 29 octobre 1887 qui remplace le directeur de l'Intérieur supprimé par le secrétaire géné-

En Annam-Tonkin, le décret du 21 septembre 1894 établit un Conseil du Protectorat, sur le modèle des conseils privés. Il est ensuite dédoublé, et le décret du 8 août 1898 organise le Conseil du Protectorat du Tonkin, remanié par le décret du 3 février 1900 ; il comprend 9 membres, dont 3 délégués des intérêts économiques locaux ; les membres français réunis à deux magistrats constituent le Conseil du contentieux. Au contraire, le Conseil du Protectorat de l'Annam, organisé en 1900, ne reçoit pas de rôle contentieux.

Signalons encore que le Conseil du Protectorat du Cambodge, établi en 1899, n'avait pas de rôle juridictionnel, et qu'il n'y eut jamais de Conseil de protectorat au Laos.

Le Conseil Supérieur de l'Indo-Chine, qui date de 1887, ni le Conseil de gouvernement qui lui a succédé, n'ont jamais jugé administrativement. Le décret du 2 septembre 1905 a attribué le contentieux du gouvernement général aux conseils locaux, suivant leur compétence territoriale.

ral, du 19 novembre 1887, du 16 juillet 1888, du 26 août 1889, du 27 novembre 1889, qui appelle le procureur général de l'Indo-Chine à la place du procureur de la République de Saïgon, et du 24 octobre 1893. A ce moment, il comprenait 8 fonctionnaires ou notables présidés par le lieutenant-gouverneur.

Le décret du 5 mai 1898, qui établit une caisse locale de retraites, donne compétence au Conseil de la Cochinchine pour les pensions relatives au Cambodge et au Laos.

2^o *La réforme de 1910*

En présence de l'accroissement du nombre des recours, dû à l'essor économique considérable de l'Union indo-chinoise, le Conseil Privé et le Conseil du Protectorat ne suffirent plus à la tâche ; de vives critiques s'exerçaient en même temps contre leur juridiction.

C'est alors que le décret du 16 juin 1910, modifié par celui du 23 novembre suivant, vint opérer une première réforme en enlevant aux assemblées consultatives de la Cochinchine et du Tonkin leurs attributions contentieuses, et en créant à Saïgon et à Hanoï deux tribunaux administratifs spéciaux qui se partagent les territoires relevant du gouvernement général. Chacun d'eux était composé de deux magistrats de la Cour d'appel et de trois administrateurs des services civils, avec un nombre égal de suppléants. La présidence appartenait à un des magistrats ; l'autre le suppléait en cas d'absence, et, à leur défaut, un magistrat suppléant présidait. On avait voulu donner par là une garantie d'indépendance aux justiciables.

Le président, les membres, le commissaire du gouvernement, étaient nommés pour deux ans par décret, le secrétaire par arrêté du gouverneur général.

On avait donc des conseils de cinq membres, à figure nettement différente de celle des corps administratifs locaux. Les membres en étaient toujours empruntés, pour les audiences, à d'autres corps et

continuaient leur service normal ; avant le décret du 23 novembre 1910, les administrateurs devaient même être pris, pour faciliter le fonctionnement du conseil, parmi ceux dont la résidence était distante de cinquante kilomètres au plus du siège de la juridiction. Cependant, par une innovation, les membres recevaient une indemnité de fonctions.

3^o *Le Décret du 6 septembre 1921*

Le nombre des litiges augmentant sans cesse, à la suite du développement du pays et de tous les décrets qui ont été la conséquence de la guerre, l'organisation de 1910 ne répondait plus aux besoins.

On dut réaliser, en augmentant encore l'indépendance et la spécialisation des conseils, en réduisant le nombre de leurs membres et en les cantonnant dans leurs fonctions de juges, la réforme la plus complète et la plus heureuse par le décret du 6 septembre 1921.

Chaque conseil est présidé par un magistrat du siège appartenant à la Cour d'appel, et comprend deux conseillers, administrateurs des services civils licenciés en droit, ayant dix ans de service en Indo-Chine. Un administrateur remplissant les mêmes conditions est commissaire du gouvernement ; un fonctionnaire licencié en droit est secrétaire, et le gouverneur général peut nommer greffier un commis indigène, gradué de l'Université de Hanoï. Le décret prévoit, comme toujours, un nombre égal de suppléants.

Tous les membres sont nommés pour trois ans par le gouverneur général; si des absences simultanées de longue durée le rendent nécessaire, celui-ci peut pourvoir entre temps à des nominations, qui sont faites pour la période restant à courir avant le renouvellement intégral (art. 3).

Par une réforme importante, les fonctionnaires des services civils nommés conseillers, commissaire du gouvernement et secrétaire, sont spécialement affectés au Conseil du contentieux et placés hors cadres pour la durée de cette affectation (art. 4).

Les suppléants participent accidentellement au fonctionnement du conseil, tout en assurant leur service général; mais, en cas de départ en congé ou d'absence qui doit être de longue durée du titulaire, le suppléant est appelé à prendre possession du siège comme intérimaire; il est alors mis hors cadres du jour de son installation (art. 7).

Des avantages et prestations sont attachés aux différents emplois du Conseil, et fixés par arrêtés du gouverneur général; pour les administrateurs, ils sont établis d'après ceux dont ils jouiraient s'ils remplissaient les fonctions normales de leur grade (art. 10).

On a voulu marquer la situation nouvelle faite aux conseils devenus des organismes indépendants. Le décret du 30 mai 1923, complétant celui du 10 décembre 1912 sur les cérémonies publiques et préséances aux colonies, dispose que, lorsque les conseils

sont convoqués en même temps que les autres corps, ils prennent rang immédiatement après la Cour d'appel.

Comme celui de 1910, le décret de 1921 (art. 2) divise l'Indo-Chine en deux ressorts où les conseils exercent leur juridiction. La compétence du conseil siégeant à Hanoï comprend le Tonkin, l'Annam et Kouang-Tchéou-Wan. Celle du Conseil siégeant à Saïgon s'étend à la Cochinchine, au Cambodge et au Laos.

Signalons ici que, par suite du caractère particulier de l'Union indo-chinoise, le conseil de Saïgon exerce à la fois sa compétence dans une colonie et deux États protégés, tandis que celui de Hanoï l'exerce dans un État protégé et dans un territoire cédé à bail par la Chine.

Enfin, l'article 2 stipule que « le règlement du contentieux administratif de l'État et du gouvernement général de l'Indo-Chine est attribué au Conseil du contentieux de Saïgon ou au Conseil du contentieux de Hanoï, suivant que les intérêts faisant l'objet du litige sont situés dans l'un ou l'autre de ces ressorts ».

§ 4. *Valeur des types récents d'organisation*

Les trois systèmes que nous venons d'étudier nous paraissent de valeur très inégale.

Toutes ces réformes constituent des progrès marqués sur le régime antérieur ; leur principal mérite est d'avoir réduit le nombre des membres et augmenté la compétence des conseils.

Si tous comprennent des magistrats de l'ordre judiciaire et des fonctionnaires de l'administration active, nous avons vu que c'était là un inconvénient à peu près inévitable aux colonies.

Des critiques plus sérieuses peuvent être faites aux conseils africains. Ils sont présidés par le secrétaire général et composés d'une majorité de fonctionnaires actifs qui continuent à remplir leurs fonctions normales ; le plaideur est donc toujours exposé à se voir juger par l'auteur de l'acte qui lui fait grief, et sans faculté de récusation.

Le Conseil de Madagascar, qui comprend sept membres, est trop nombreux. Par une disposition étrange, un notable européen membre du Conseil d'administration en fait partie. Si sa place est marquée à ce dernier conseil, quelle qualité a-t-il pour trancher les questions du contentieux administratif, qui nécessitent des connaissances spéciales ? A-t-on pensé que, si les administrateurs actifs font pencher la balance du côté de l'administration, il constituera un utile contrepoids dans l'intérêt des justiciables ? Mais une semblable conception de représentation des intérêts, légitime et salubre dans un conseil consultatif, se conçoit mal dans une juridiction chargée de dire le droit.

Une autre critique nous semble devoir être adressée, en Afrique Occidentale, à l'existence d'un Conseil du contentieux du gouvernement général distinct des Conseils du contentieux des colonies du groupe.

En réalité, il est à peu près impossible de déterminer en quoi consiste le contentieux du gouvernement général. A la distinction du service de la colonie et du service de l'État dans la colonie, il faut ajouter celle du service de la colonie particulière et du service du gouvernement général. Or, aucun texte de principe n'a fait de départ de compétence entre le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs. Que d'exceptions d'incompétence possibles, et quelle ressource de procédure pour les plaideurs de mauvaise foi !

A-t-on craint, en soumettant les litiges du gouvernement général à des conseils présidés par les lieutenants-gouverneurs, de compromettre l'autorité du gouverneur général ? Mais l'État, dans les cas où il peut être jugé par les juridictions locales en vertu des textes, soumet bien ses affaires litigieuses aux conseils des colonies du groupe. Pourquoi le gouvernement général serait-il plus jaloux de son autorité ? Le gouvernement général de l'Indo-Chine a toujours été jugé par les conseils de Saïgon et de Hanoï.

Il en est de même en Afrique Équatoriale, où l'on a renoncé, en 1910, au système du Conseil du contentieux spécial, sans qu'aucun inconvénient soit résulté de cette simplification.

Et d'ailleurs, ce n'est pas décentraliser la justice administrative que d'envoyer à Dakar tous les litiges de l'Afrique Occidentale, dès l'instant qu'on est en présence d'un acte ou d'un service du gouvernement général.

Nous en arrivons aux Conseils du contentieux indo-chinois, qui nous semblent présenter la meilleure organisation actuellement réalisable aux colonies.

La présidence d'un conseiller à la Cour d'appel exercera une influence salulaire sur la marche de la procédure et la direction des débats. La mise hors cadre des deux administrateurs conseillers, en leur donnant l'indépendance à l'égard de l'administration active, est une précieuse garantie d'impartialité pour le justiciable ; ce ne sont plus les agents qui ont pris les décisions ou passé les marchés qui seront appelés à connaître des conséquences de leurs actes. On aura des conseillers unissant l'indépendance des juges (au moins des juges coloniaux, qui ne sont pas inamovibles) à la compétence spéciale des administrateurs, en un mot, de véritables juges administratifs. Cette spécialisation des administrateurs juges, séparés des administrateurs actifs, est la plus haute garantie d'une justice administrative exacte et éclairée.

Enfin, la réduction à trois du nombre des membres de chaque conseil augmente la responsabilité morale des juges, amène une meilleure organisation intérieure et une étude plus effective des dossiers.

Nous pensons donc que notre empire asiatique est aujourd'hui doté de la juridiction administrative qui répond à son importance et à son activité (1).

(1) Les pays colonisateurs qui ont adopté notre système de juridiction administrative ont, dans leurs colonies, des institutions analogues.

Le Portugal possède, sur ce point, une institution originale. La juridiction administrative, dans les colonies, appartient aux Conseils de province, corps délibérants semblables aux Conseils de district de la métropole et régis comme eux par le Code administratif. Mais en appel, la compétence appartient à un Conseil colonial, fondé par le décret du 27 mai 1911 et organisé par celui du 30 juin suivant. Ce Conseil a hérité, en matière coloniale, des attributions du Conseil d'État, du Conseil d'outre-mer, du Conseil de la magistrature et du Conseil des douanes.

Il comprend onze membres nommés par le gouvernement et huit membres élus par les colonies. Parmi les premiers, quatre sont appelés d'office au Conseil par la charge qu'ils occupent au Ministère, et les cinq autres doivent être pris dans certaines catégories professionnelles déterminées (deux doivent être juriconsultes) ; tous doivent avoir rempli pendant trois ans des fonctions coloniales. Pour les membres élus, dont la désignation a lieu au suffrage indirect, ils n'ont séance au Conseil que lorsqu'il est traité des affaires intéressant la colonie qu'ils représentent.

La section qui juge en matière administrative comprend les deux juriconsultes membres du Conseil, le juriconsulte du Ministère, et tous les autres membres du Conseil qui sont docteurs en droit. Elle statue sur les appels des décisions des Conseils de province, et sur les recours pour excès de pouvoir contre les actes des autorités coloniales. Sa procédure est semblable à celle du Tribunal suprême administratif.

(ANGIOLO MORI. — I corpi consultivi de l'Amministrazione coloniale negli stati d'Europa, 1912).

CHAPITRE III

RÈGLES GÉNÉRALES D'ORGANISATION

Nous groupons dans ce chapitre les conditions générales mises par les textes et la jurisprudence à la régularité de la composition des Conseils, et qui concernent le président, les membres, le ministère public.

En présence des remaniements continus dans la composition des Conseils, il n'est pas sans intérêt de signaler la règle générale d'après laquelle les décrets en cette matière s'appliquent dès leur promulgation. Le Conseil d'État a ainsi jugé que, postérieurement au décret du 5 août 1881, le Conseil du contentieux de Cochinchine devait être constitué d'après les règles de ce décret, et non d'après la législation antérieure, encore bien que la réclamation eût déjà subi l'épreuve d'une décision sur le fond avant la promulgation de ce décret (C. E., 27 février 1885, Farinole, p. 232).

§ 1^{er}. *Le Président*

Sauf dans les Conseils où des réformes récentes que nous venons d'étudier ont donné la présidence au secrétaire général ou à un magistrat, la présidence appartient de droit au gouverneur, qui a voix prépondérante en cas de partage.

D'après les Ordonnances constitutives, le gouverneur absent était remplacé par l'ordonnateur, et, à défaut, par le directeur de l'Intérieur.

Le décret du 5 août 1881 sur la compétence et la procédure des Conseils du contentieux des Antilles et de la Réunion, étendu à toutes les colonies par le décret du 7 septembre suivant, décide, dans son article 1^{er}, que le gouverneur sera remplacé par le fonctionnaire venant immédiatement après lui dans l'ordre hiérarchique. En outre, il peut désormais se décharger de la présidence sur ce fonctionnaire, en lui confiant chaque année ces fonctions par un arrêté.

Ce fonctionnaire, qui était le directeur de l'Intérieur, est le secrétaire général depuis le décret du 21 mai 1898, dont l'article 3 déclare : « Le secrétaire général est membre du Conseil Privé ou du Conseil d'administration et du Conseil du contentieux ; il les préside à défaut du gouverneur ».

Les instructions ministérielles du 28 octobre 1881, rendues pour l'exécution du décret du 5 août, ont recommandé aux gouverneurs de procéder à cette

délégation et de s'abstenir de présider eux-mêmes le Conseil statuant au contentieux. « L'article 1^{er}, disent-elles, maintient au gouverneur la présidence du Conseil. Mais, tout en lui laissant la faculté la plus complète d'assister ou de ne point assister aux séances, je dois faire remarquer que la publicité de ces séances, les débats oraux pendant lesquels seront publiquement discutés les actes de l'Administration, le droit pour les parties de plaider directement sans le ministère d'avocat, sont autant de circonstances nouvelles qui apportent une modification profonde dans le mode de procéder précédemment en vigueur et exposent le chef de la colonie à assister à des débats où son autorité pourrait être attaquée.

« Aussi, j'estime que vous ne devrez présider le Conseil du contentieux que lorsque vous le jugerez utile et quand vous y trouverez un intérêt sérieux...

« Le nouveau décret, comme le faisait l'ordonnance du 31 août 1828, donne au gouverneur un certain nombre d'attributions relatives à l'introduction des instances et à la marche des procès, depuis le jour où ils naissent jusqu'à leur jugement par le Conseil.

« Ces attributions sont augmentées dans une assez large mesure ; de plus, il est probable que les garanties nouvelles données aux parties pourront rendre plus nombreuses les affaires contentieuses administratives.

« Aussi, la tâche imposée au gouverneur comme président du Conseil pourra considérablement

s'accroître au détriment de la haute administration qui vous est dévolue...

« Il est bon, d'ailleurs, que vous n'ayez pas à intervenir dans tous les détails des litiges administratifs et qu'il ne soit pas nécessaire de recourir sans cesse à votre autorité pour faire ordonner toutes les mesures d'instruction que comportent les instances engagées...

« La haute situation que vous occupez dans la colonie, les pouvoirs d'un ordre supérieur que vous y exercez, le gouvernement que vous représentez aux yeux des populations, vous font un devoir de ne paraître que rarement au sein des discussions publiques qui auront lieu devant le Conseil du contentieux. »

Presque partout, le secrétaire général est investi par un arrêté annuel des fonctions de président.

Lorsque le secrétaire général est absent ou empêché, la présidence doit-elle revenir au secrétaire général intérimaire, ou bien au fonctionnaire hiérarchiquement placé après le secrétaire général titulaire ? C'est cette seconde solution que le Département prescrit d'observer, en présence des termes de l'article 1^{er} du décret de 1881.

Cependant, une incapacité spéciale, édictée par le décret du 9 novembre 1901, s'appliquerait, le cas échéant, au commandant supérieur des troupes : « Les membres militaires des divers Conseils coloniaux, dit l'article 4, ne peuvent en prendre la présidence, le Conseil de défense excepté. »

D'autre part, si le fonctionnaire présent dans la colonie, placé hiérarchiquement après le gouverneur, se trouvait investi par le décret des fonctions du ministère public, la présidence reviendrait au fonctionnaire placé après lui.

C'est ainsi qu'à Madagascar (avant la réorganisation de 1921), la présidence a pu être dévolue au directeur des Finances, qui avait grade de gouverneur (C. E., 28 avril 1920, Lasnier, p. 398).

Ces questions de préséance donnent lieu, au Ministère à de fréquentes difficultés. Il y a lieu sur ce point, de consulter les textes spéciaux à chaque colonie.

§ 2. *Les Membres*

1^o Nomination.

Nous renvoyons sur ce point aux différents textes que nous avons cités à propos de chaque colonie.

Rappelons que les membres notables des Conseils sont nommés par décret, sauf aux Somalis, en Afrique Équatoriale, au Cameroun et à Madagascar, où la nomination appartient au chef de la colonie.

Nous avons vu que les Ordonnances constitutives des vieilles colonies avaient limité ce choix par certaines conditions d'âge, de domicile prolongé, de droit de cité française parfois ; les décrets plus récents avaient remplacé la condition de domicile par celle de résidence pour permettre d'appeler au

Conseil des citoyens gardant leur domicile dans la métropole et appelés par leurs affaires aux colonies.

Actuellement, en dehors des Antilles, de la Réunion, de la Guyane et des Établissements de l'Inde, aucune condition d'âge ni de durée de séjour n'est imposée.

En Afrique Équatoriale, les notables doivent être citoyens français ; au Cameroun, ils doivent en outre jouir de leurs droits civils. Mais, le plus souvent, on ne trouve même pas de condition de nationalité.

Signalons que, dans les colonies régies par la loi du 5 avril 1884, les membres du Conseil Privé sont inéligibles au Conseil municipal, aux termes de l'article 33 de cette loi, et sans qu'il y ait à distinguer entre les membres titulaires et suppléants (C. E., 26 juin 1885, Dufond, p. 614).

Pour les magistrats qui sont appelés à compléter les Conseils du type ancien, les Ordonnances constitutives de la Restauration en avaient donné la nomination au Conseil Privé lui-même ; et l'article 207 de l'Ordonnance du 31 août 1828 sur la procédure avait prescrit leur renouvellement semestriel. Les Ordonnances de la Monarchie de Juillet, au contraire, avaient confié leur nomination au gouverneur, car elles ne donnaient pas au Conseil d'administration de pouvoirs propres.

Le Sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui fit du Conseil privé un organe purement consultatif, lui

enleva la nomination des magistrats pour la remettre au gouverneur (art. 10). Mais comme ce Sénatus-consulte ne s'appliquait qu'aux « grandes colonies », c'est-à-dire aux Antilles et à la Réunion, puisqu'il plaçait la Guyane dans la catégorie des « petites colonies », le Conseil Privé de la Guyane garda son pouvoir de nomination jusqu'au décret du 5 août 1881.

L'article 1^{er} de ce décret décide que les magistrats sont nommés au commencement de chaque année et pour sa durée par arrêté du gouverneur, et que le même arrêté désigne des magistrats suppléants.

2^o Présence des conseillers.

Les décrets qui régissent les Conseils du contentieux ne leur ont pas fixé un nombre minimum de juges pour statuer. Empruntant, une règle qui s'applique aux différents Conseils de l'administration de la marine, ils exigent que tous les membres soient présents ou régulièrement remplacés.

C'est pourquoi, pour permettre le contrôle du Conseil d'État sur la régularité de composition des Conseils, la mention du nom des membres dans les décisions constitue une formalité substantielle qui doit être observée à peine d'annulation (1^{er} juin 1849, de Crozant, p. 252 ; 8 mai 1914, élections de Saint-Denis, p. 548).

Lorsqu'un membre du conseil n'a pas siégé dans une affaire sans avoir été remplacé, le Conseil d'État annule la décision comme émanée d'une juridiction

irrégulièrement composée. Il en a été ainsi de décisions du Conseil du contentieux de la Guyane auxquelles le commandant des troupes n'avait pas participé (6 août 1855, Chauvet, p. 573 ; 24 juillet 1896, Duserre-Telmon, p. 591). De même pour une décision émanée du Conseil de l'Annam-Tonkin, qui comprenait un seul officier général au lieu de deux (29 mars 1912, Fleury, p. 445).

A la suite du décret du 9 novembre 1904, qui décide que les directeurs des services militaires ne siègeront au Conseil que pour les affaires relevant des attributions civiles dont ils sont investis, le Conseil d'État a annulé des décisions rendues dans d'autres affaires et auxquelles le directeur du commissariat ou de l'intendance avaient cependant participé (1).

Il ne suffit pas que le Conseil comprenne tous les membres qui le composent réglementairement ; il faut encore que ces membres soient munis de pouvoirs réguliers. C'est ainsi que, lorsque le gouverneur n'a pas nommé au début de l'année, par un arrêté spécial, les magistrats adjoints au Conseil, les magistrats nommés l'année précédente ne sauraient continuer à siéger sans entraîner la nullité des décisions auxquelles ils prendraient part (2).

(1) 21 mai 1909, Mazet, p. 508 ; 29 mars 1912, Fleury, p. 445 ; 6 décembre 1912, Posth, p. 1155 ; 21 novembre 1913, Protectorat du Tonkin, p. 1129.

(2) 2 août 1890, élections de Nouvelle-Calédonie, p. 741 et 743 ; 9 janvier 1901, élections de Tahiti et de Moorea, p. 25.

Pour les autres membres du Conseil, la question n'a été jugée que par le Conseil du contentieux de Saïgon (5 janvier 1918, Dareste, 1919, p. 214). D'après cette décision, l'expiration de la période pour laquelle sont nommés les membres des Conseils du contentieux de l'Indo-Chine fait cesser de plein droit leurs fonctions et leur fait perdre toute aptitude à les continuer ; la conséquence en est que l'indemnité de fonctions payée à un membre du Conseil à raison d'une prolongation d'exercice après la date d'expiration, a été versée indûment et doit être restituée.

Signalons que cette jurisprudence n'est pas conforme à celle du Conseil d'État au sujet des conseillers de préfecture remplacés dans leurs fonctions. Quant à la Cour de cassation, elle considère comme un principe qu'un juge, après son remplacement ou l'expiration de ses fonctions, continue à siéger jusqu'à l'installation de son successeur, pour ne pas interrompre le cours de la justice. Cette jurisprudence, évitant des nullités, nous paraît préférable à celle qui est adoptée pour les Conseils du contentieux.

3^o Remplacements.

L'article 1^{er} du décret du 5 août 1881 décide : « Le Conseil ne peut délibérer qu'autant que tous ses membres, à l'exception du gouverneur, sont présents ou régulièrement remplacés.

« Les membres du Conseil ne peuvent se faire remplacer qu'en cas d'empêchement absolu et motivé. »

C'était déjà la règle des Ordonnances constitutives.

Pour le cas d'empêchement momentané d'un chef d'administration, une circulaire ministérielle du 14 mai 1890 (B. O. C., 1890, p. 633) est venue décider que « ce chef de service devra être suppléé au Conseil du contentieux, comme il le serait au Conseil Privé, par un fonctionnaire de son administration, afin que celle-ci ne cesse pas d'être représentée dans l'assemblée ».

Quant aux magistrats et aux conseillers, ils sont remplacés automatiquement par leurs suppléants. Il en est ainsi pour tous les membres auxquels des suppléants sont désignés.

Cependant, la jurisprudence a décidé que lorsqu'il y a urgence à réunir le Conseil, le gouverneur n'excède pas ses pouvoirs en pourvoyant au remplacement des conseillers titulaires et de leurs suppléants empêchés ; elle se fondait sur la disposition des Ordonnances constitutives qui permet au gouverneur de pourvoir provisoirement, en cas d'urgence, aux vacances survenant dans les emplois qui sont à la nomination du chef de l'État (1).

Nous avons vu que, dans les colonies particulières de l'Afrique Occidentale, il est pourvu aux vacances

(1) 6 août 1861, établissement de Beauvallon, p. 664 ; 9 avril 1863, commune de Ste-Suzanne, p. 315.

par arrêtés du lieutenant-gouverneur, et que le gouverneur général de Madagascar a la faculté de nommer un conseiller *ad hoc* en cas d'absence du titulaire et du suppléant. Nous renvoyons d'ailleurs, pour tous les décrets récents, aux développements que nous leur avons consacrés au précédent chapitre.

4^o *Récusations.*

L'article 69 du décret du 5 août 1881 déclare : « Les récusations peuvent être faites conformément aux dispositions des articles 378 à 383 du Code de procédure civile.

« Toutefois, les chefs d'administration ne peuvent jamais être récusés à l'occasion des actes de leur administration attaqués devant le Conseil du contentieux. »

Cette dernière disposition ne se trouvait pas dans l'Ordonnance du 31 août 1828, qui constituait le Code de procédure des Conseils du contentieux avant le décret de 1881.

Cependant, la jurisprudence avait déjà décidé que le chef du service administratif pouvait prendre part au jugement des contestations relatives aux marchés dont il est chargé d'assurer l'exécution (29 novembre 1878, Denis, p. 942).

Le Conseil d'État a jugé que le gouverneur qui a déféré au directeur de l'Intérieur une demande d'enquête sur des élections contestées ne peut être

récusé (17 décembre 1897, Chanémongavelayondamodeliar, p. 787). De même pour le directeur de l'Intérieur qui a déféré l'élection au Conseil du contentieux (5 août 1887, élections de St-Luc, p. 638 ; 19 février 1897, élections du Morne à l'Eau, p. 137).

Le directeur de l'Intérieur peut prendre part au jugement de l'affaire, bien qu'ayant signé un mémoire au cours de la procédure (27 février 1885, Farinole, p. 232).

La décision par laquelle le Conseil du contentieux rejette une demande de récusation n'est pas susceptible d'appel (décret du 5 août 1884, art. 70), et les récusations ne peuvent être soumises au Conseil d'État (9 février 1923, Penant, 1923, p. 139).

Le Conseil d'État a jugé qu'aucune disposition de décret ne défend à deux conseillers alliés, au degré de beau-père et de gendre, de siéger à la fois au Conseil du contentieux (31 mai 1878, élections de St-Benoist, p. 524).

§ 3. *Le Ministère public*

Les Ordonnances constitutives de la Restauration confièrent les fonctions du ministère public au contrôleur colonial. Une décision royale du 23 juin 1833 remplaça le titre de contrôleur par celui d'inspecteur colonial, et c'est à cet inspecteur que les Ordonnances constitutives de la Monarchie de Juillet

donnèrent le ministère public. Depuis l'ordonnance du 3 janvier 1825, les inspecteurs appartenaient au corps du commissariat de la Marine. L'ordonnance du 11 juin 1844 rendit à l'inspecteur le titre de contrôleur colonial, mais c'était toujours un officier du commissariat.

Le décret du 15 avril 1873 ayant abandonné le système de l'inspection permanente et par suite supprimé le contrôle colonial, un autre décret du même jour fit répartition des fonctions du contrôleur, et confia le ministère public au substitut du procureur général.

Par la suite, le décret du 12 décembre 1874 relatif à la Nouvelle-Calédonie donne le ministère public à un magistrat du Parquet, ou, à défaut, à un officier du commissariat de la Marine commissionné par le gouverneur.

Le décret du 23 juillet 1879, qui confie l'inspection mobile aux inspecteurs des services administratifs et financiers de la Marine et des Colonies, interdit à ces inspecteurs d'assister aux séances du Conseil du contentieux.

Puis, le décret du 5 août 1881 (art. 1^{er}) donne le titre et les fonctions de commissaire du gouvernement à l'inspecteur des services administratifs et financiers de la Marine et des Colonies. Le décret du 7 septembre 1881 (art. 2, § 3) décide que, quand il n'y a pas d'inspecteur, le rôle de commissaire du gouvernement appartient à un officier du commissariat désigné par le gouverneur.

Le décret du 3 février 1891 (art. 2) est venu décider que « Les attributions conférées aux inspecteurs permanents comme commissaires du gouvernement... seront remplies, dans chaque colonie, par un officier du commissariat ou par un fonctionnaire désigné par le gouverneur ». Le gouverneur a donc, en principe, le choix de ce fonctionnaire (C. E., 13 décembre 1895, Carassus, p. 818 ; 28 avril 1920, Lasnier, p. 398).

Cependant, le décret du 4 février 1906, pour St-Pierre et Miquelon, donne cette fonction au chef de l'inscription maritime ; celui du 6 novembre 1912, pour les établissements de l'Océanie, la confie à un chef de bureau du secrétariat général.

D'autre part, nous avons vu que les décrets récents mettent parfois des conditions à la nomination par le gouverneur ; c'est ainsi que le commissaire du gouvernement doit avoir dix ans de services en Indo-Chine et en Afrique Occidentale, cinq ans au Togo.

Signalons enfin que, d'après un arrêt du Conseil d'État du 28 janvier 1836 (ministre de la Marine, p. 43), le fonctionnaire chargé du ministère public ne peut jamais être considéré par le Conseil du contentieux comme une partie en cause représentant une administration ; en effet, « il n'est appelé à représenter les diverses administrations de la colonie qu'en sa qualité de fonctionnaire chargé du ministère public, qualité qu'il conserve toujours auprès du Conseil Privé ».

§ 4. *Le Secrétaire*

A la suite des Ordonnances organiques, l'article 1^{er} du décret du 5 août 1881 décide que le secrétaire-archiviste du Conseil Privé ou du Conseil d'administration remplit le rôle de greffier du Conseil du contentieux. Nommé par arrêté gubernatorial, c'est souvent le chef de cabinet du gouverneur (1).

Dans les Conseils à types récents, le secrétaire du Conseil du contentieux n'est pas de plein droit le secrétaire-archiviste du Conseil Privé.

Des conditions ont été mises à sa nomination en Afrique Occidentale et au Togo, où il doit être administrateur ou agent des services civils, et en Indo-Chine, où c'est un fonctionnaire des services civils licencié en droit.

La plupart des actes de procédure accomplis devant le Conseil sont faits par le secrétaire.

(1) Il est à noter que, parmi les colonies des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, la Guadeloupe est seule actuellement à posséder un secrétaire archiviste spécialement attaché à cette fonction (Décision locale de 1922, rendue sur le rapport de M. Belfort, Secrétaire archiviste).

ANNEXE

§ 1^{er}. *L'ancien Conseil du contentieux d'Algérie*

Jusqu'en 1834, le contentieux soulevé par les actes des autorités françaises d'occupation en Algérie releva du ministre de la Guerre, qui était juge administratif de droit commun en cette matière, la décision du ministre pouvant être déférée au Conseil d'État.

L'ordonnance du 22 juillet 1834 créa un Conseil d'administration, et l'ordonnance du 10 août suivant déclara (art. 54) : « Le Conseil d'administration établi près du gouverneur statue sur toutes les matières dont la connaissance est, en France, dévolue aux Conseils de Préfecture. Il connaît également des actes d'administration attribués, en France, au Conseil d'État ». Il jugeait également les conflits.

Le recours au Conseil d'État était prévu contre les arrêtés du Conseil d'administration ; mais la jurisprudence décida que ce recours n'était pas ouvert contre les actes antérieurs à cette ordonnance (1).

(1) C. E., 17 octobre 1834, Cappi, p. 653 ; 4 décembre 1835, Gavarini, p. 664 ; 22 mars 1841, Gavarini, p. 122.

L'ordonnance du 28 février 1841 (art. 64) décida que, dans les matières contentieuses soumises au Conseil d'administration, l'instruction aurait lieu dans les formes observées en France devant les Conseils de Préfecture.

Puis, l'ordonnance du 15 avril 1845 institua en Algérie un Conseil du contentieux administratif dont l'article 74 fixa la compétence. « Le Conseil du contentieux connaît, sauf les exceptions qui résulteraient de la législation spéciale de l'Algérie, des matières qui sont déferées en France aux Conseils de Préfecture, dans les limites de la compétence de ces Conseils.

« Il connaît également des prises maritimes, sous la réserve de la juridiction supérieure du Conseil d'État dans tous les cas où elle s'exerce en pareille matière ».

L'ordonnance de 1845 réglait également la procédure, mais de façon extrêmement concise.

Les principales exceptions résultant de la législation spéciale algérienne vinrent de l'ordonnance du 9 novembre 1845 sur le domaine, et de celle du 21 juillet 1846 sur la vérification des titres de propriété rurale. Néanmoins, le Conseil du contentieux d'Algérie, au contraire de l'ancien Conseil d'administration, était une juridiction d'exception qui ressemblait beaucoup plus aux Conseils de Préfecture de la métropole qu'aux Conseils du contentieux administratif des colonies.

Le Conseil du contentieux algérien disparut avec l'ordonnance du 1^{er} septembre 1847, qui transféra ses attributions aux Conseils de direction établis dans les trois provinces. Enfin, par l'arrêté du 16 décembre 1848, les Conseils de direction eux-mêmes firent place à des Conseils de Préfecture.

Leur juridiction ne s'appliquait qu'au territoire civil ; mais l'ordonnance du 7 juillet 1864 l'étendit au territoire militaire, en supprimant les Conseils des affaires civiles qui y fonctionnaient. Elle s'est étendue depuis aux territoires du Sud.

Leur compétence est toujours celle des Conseils de Préfecture de la métropole, sauf les modifications qui résultent de la législation algérienne. Pour la procédure, le décret du 31 août 1889 a déclaré applicable la loi du 22 juillet précédent, sauf quelques augmentations de délais.

§ 2. *Le contentieux administratif*
dans les pays de protectorat et dans les pays à mandat

Nous nous contenterons, sur ce point, d'indiquer quels sont ceux de ces pays qui possèdent un Conseil du contentieux administratif, le régime des autres ne rentrant pas dans notre étude.

1^o *Pays de protectorat.*

Nous avons signalé déjà que les pays de protectorat de l'Indo-Chine, et le territoire cédé à bail de

Kouang-Tchéou-Wan, ressortissaient respectivement aux deux Conseils du contentieux de l'Union, au même titre que la colonie de Cochinchine.

Au contraire, les pays de protectorat de l'Afrique du Nord se caractérisent par l'absence de juridiction administrative. Le décret beylical du 27 novembre 1888 a donné compétence aux tribunaux français de la Régence pour la plus grande partie du contentieux de l'État tunisien. Pour le reste, certaines commissions administratives ont été munies de pouvoirs contentieux ; il existe des recours qui n'ont pas d'autre juge que l'administrateur actif (1).

Ce système a été imité au Maroc, où la compétence en matière administrative a été cédée par le sultan aux tribunaux français. Le Dahir du 12 août 1913 sur l'organisation judiciaire, approuvé par décret du 7 septembre suivant, reproduit sur ce point les dispositions du décret beylical de 1888 (2).

Les tribunaux français, qui relèvent de la Cour de cassation, ont donc joint, dans les deux pays, la compétence administrative à leur compétence civile, commerciale et pénale. Il ne s'agit d'ailleurs là que du contentieux de l'État protégé, et non pas du contentieux de l'État français, qui appartient au Conseil d'État.

(1) V. sur ce point Soulmagnon. — Principes du contentieux administratif tunisien. *Thèse Paris*, 1922.

RICHOIN. — Le contentieux administratif en Tunisie. *Thèse Paris*, 1916.

(2) S. BERGE. — La justice française au Maroc, 1917.

2^o *Pays à mandat.*

Nous avons dit que le Togo et le Cameroun, pays à mandat du type B de la Société des Nations (art. 22 du Pacte), possédaient des Conseils du contentieux semblables à ceux des colonies voisines et relevant en appel, comme les autres, du Conseil d'État.

Il en est tout différemment dans les pays à mandat A, c'est-à-dire dans l'État du Grand-Liban, la Fédération des États autonomes de Syrie et le Gouvernement du Djebel-Druse. Il s'agit là de véritables États, que leurs représentants nationaux gouvernent et administrent, sous la direction et le contrôle de conseillers français. Il s'ensuit que les autorités administratives de ces pays ne relèvent pas du contrôle du Conseil d'État, de même que leurs tribunaux ne sont pas soumis à celui de la Cour de cassation (1).

(1) Le contentieux des différents États a été remis aux tribunaux, quoiqu'une tendance se soit manifestée au Liban dans le sens de l'établissement d'une juridiction administrative. C'est ainsi que l'arrêté du haut commissaire de la République du 10 mars 1922, sur le Conseil représentatif de l'État du Grand-Liban, confiait le contentieux des élections à un Conseil du contentieux administratif à créer, sauf recours à une Commission supérieure du contentieux administratif du haut commissariat.

Ce Conseil fut organisé par l'arrêté du 1^{er} mai 1922 qui en fait une juridiction souveraine, en renonçant à la Commission supérieure, et décide qu'il pourra recourir « aux modes de procédure et aux moyens de vérification qu'il jugera utiles ».

Mais par la suite, l'arrêté du 3 août 1923 donna au Conseil représentatif de l'État du Grand-Liban (en même temps qu'à ceux des États fédérés de Syrie) la vérification des pouvoirs de leurs membres, ce qui fit disparaître l'utilité de cette juridiction.

Partout, à l'heure actuelle, ce sont les tribunaux ordinaires qui jugent le contentieux des États. Des arrêtés du 7 juillet 1923 leur reconnaissent d'ailleurs cette compétence, l'un pour la Syrie, l'autre pour le Liban. Leurs jugements ressortissent soit à la Cour de cassation du Grand-Liban, soit à la Cour de cassation fédérale des États syriens.

TROISIÈME PARTIE

Compétence

TITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES (1)

§ 1^{er}. *Les textes sur la compétence*

Les Ordonnances constitutives, au titre « Du Conseil Privé », renferment toute une section intitulée « Des matières que le Conseil juge administrativement ». C'est l'article 160 de l'ordonnance de 1825 pour la Réunion, l'article 176 de l'ordonnance de

(1) *Bibliographie* : LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2^e éd., 1896 (t. I^{er}).

DUCROCQ. — Cours de droit administratif, 7^e éd., 1897-1905 (t. II).

SERRIGNY. — Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, 1865.

CHAUVEAU et TAMBOUR. — Code d'instruction administrative, 1896.

Recueils de jurisprudence, d'AUBIGNY ; Recueil de jurisprudence coloniale, 3 vol., 1861.

PENANT. — La Tribune des Colonies et des Protectorats, Recueil

1827 pour les Antilles, l'article 165 de l'ordonnance de 1828 pour la Guyane. Les ordonnances de 1840 pour l'Inde et le Sénégal, celle de 1844 pour St-Pierre et Miquelon, le décret de 1874 pour la Nouvelle-Calédonie, reproduisent les mêmes dispositions, avec quelques changements de détail tenant à la différence de régime administratif.

Le décret du 5 août 1881, étendu à toutes les colonies par le décret du 7 septembre suivant, est venu fixer sur ce point une règle uniforme pour tout notre empire colonial. L'article 3 décide en effet : « Le Conseil Privé constitué en Conseil du contentieux administratif connaît, en cette qualité, de toutes les matières énumérées aux articles 160 de l'ordonnance du 21 août 1825 et 176 de l'ordonnance du 9 février 1827, à l'exception de celles qui sont mentionnées aux paragraphes 1^{er} et 11 des dits articles ».

Les articles 160 et 176 sont d'ailleurs rigoureusement identiques. Chacun d'eux est divisé en treize paragraphes, dont deux se trouvent abrogés. Le paragraphe 1^{er} donnait au Conseil du contentieux la connaissance des conflits d'attribution (voir

général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniales, depuis 1891.

DARESTE, APPERT et LEGENDRE. — Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, depuis 1898.

Ce recueil donne les décisions importantes des Conseils du contentieux. En outre, on trouve souvent ces décisions dans les *Journaux Officiels* des colonies.

Annexe). Le paragraphe 11 lui conférait compétence pour « l'état des individus dont la liberté est contestée, laissant aux tribunaux à connaître des cas où la possession de la liberté est appuyée sur un acte de l'état civil ». Ce dernier paragraphe, qu'on ne trouvait d'ailleurs que dans les Ordonnances organiques des colonies à esclaves (Réunion, Antilles et Guyane), avait apporté une dérogation singulière au principe de séparation des autorités ; il s'inspirait d'une idée de défiance à l'égard des tribunaux des lieux, dans une matière qui touchait si directement l'intérêt des colons.

Les douze premiers paragraphes, dont dix sont en vigueur, énumèrent toute une série d'attributions qui appartiennent au Conseil. Enfin, le paragraphe 13, dans une large formule, décide qu'il connaît « en général, du contentieux administratif ». Nous verrons que cette dernière expression fait du Conseil du contentieux un juge administratif de droit commun.

§ 2. *Départ de compétence entre le Conseil Privé et le Conseil du contentieux*

Malgré la grande analogie de leur composition dans les colonies qui en sont restées au type ancien d'organisation, le Conseil Privé et le Conseil du contentieux se distinguent nettement, l'un comme conseil consultatif de l'administration, l'autre comme

juridiction contentieuse. La même différence existe entre eux qu'entre le Conseil d'État administratif et le Conseil d'État contentieux.

Cependant, certains Conseils du contentieux ont parfois donné des avis au gouverneur sans être saisis d'aucun litige (1).

C'est là une mission qui n'appartient, en réalité, qu'au Conseil Privé, dont les Ordonnances disent qu'il prononce « sur les questions douteuses que présentent l'application des ordonnances, arrêtés et règlements ». C'est pourquoi le Conseil du contentieux de Nouvelle-Calédonie, saisi par le secrétaire général d'une demande d'avis sur l'éligibilité d'un fonctionnaire à la Chambre d'agriculture, a répondu ainsi : « Considérant que si le Conseil d'État peut et doit, ... émettre des avis sur les questions qui lui sont soumises par le gouvernement, il n'en est pas de même des Conseils du contentieux administratif aux colonies ; que le décret du 5 août 1881... ne leur confère que des attributions contentieuses ;

« Considérant qu'en l'espèce, le Conseil du contentieux administratif, s'il déférait à la demande d'avis qui lui est présentée, s'interdirait par cela même l'examen éventuel du recours contentieux dont pourrait être l'objet l'élection dont s'agit,

« Déclare qu'il ne lui est pas possible d'émettre l'avis demandé. »

(1) Avis du Conseil du contentieux du 22 mars 1903, en Indo-Chine, sur l'application aux marins de la législation de leur état sans promulgation spéciale; DARESTE, 1904, p. 117.

Il est bien évident, d'ailleurs, que l'avis donné par le Conseil Privé ne fait nul obstacle au recours devant le Conseil du contentieux.

Si le Conseil du contentieux n'a pas d'attributions consultatives, le Conseil Privé n'a pas, en principe, d'attributions contentieuses. La seule exception se trouve en matière de jugement des comptes (voir Annexe).

Des difficultés se sont élevées, au début, du fait qu'un article des Ordonnances (art. 159 de l'ordonnance de 1825, 175 de celle de 1827 et 164 de celle de 1828), a donné au Conseil Privé le pouvoir de statuer dans un certain nombre de matières. Ce pouvoir de décision a fait place, aux Antilles et à la Réunion, à un simple rôle consultatif à la suite du sénatus-consulte du 3 mai 1854, mais il a subsisté à la Guyane.

Or, certaines des questions ainsi soumises à l'appréciation du Conseil Privé présentent un caractère contentieux : « contentieux des contributions directes » (§ 5), « contentieux des impôts indirects » (§ 6), « réclamations relatives à la liste des éligibles au Conseil général » (§ 10, qui fut abrogé par l'ordonnance du 22 août 1833, à la suite de la disparition du Conseil général).

Mais la décision du gouverneur en Conseil Privé ne constitue qu'un acte administratif, et non pas la solution juridictionnelle d'un litige ; c'est, en réalité, une décision préalable au litige, qui pourra même parfois empêcher le litige de se former. « Les décisions rendues par l'administration active dans les matières susceptibles de devenir contentieuses,

dit Laferrière, ne font point obstacle, en principe, à l'intervention d'une juridiction ; elles la provoquent, au contraire, en accentuant le désaccord de l'administration et de la partie, et en rendant définitivement contentieuse une matière qui ne le serait pas devenue si l'administration avait adhéré aux prétentions de la partie ». Le paragraphe 6 décide, d'ailleurs, que le Conseil Privé statue « sur le contentieux des administrations du domaine, de l'enregistrement, des douanes et autres impôts indirects, sans préjudice du recours des parties devant les tribunaux ordinaires ».

Le Conseil d'État a jugé ainsi que la décision par laquelle le gouverneur, en Conseil Privé, a rejeté une demande, ne fait pas obstacle à ce que la même demande soit portée devant le Conseil du contentieux (22 juin 1854, Descamps, p. 582) ; il en est de même pour la décision qui a prononcé la résiliation d'un marché (12 décembre 1873, ministre de la Marine, p. 930).

C'est pourquoi, comme nous le verrons, le contentieux des contributions directes appartient au Conseil du contentieux (23 mars 1854, Vermeil, p. 223) (1).

(1) Le Conseil d'État avait décidé, en présence du décret colonial du 12 juin 1837 sur l'organisation municipale de la Martinique, que c'était le Conseil Privé constitué en forme administrative qui devait statuer sur les élections, sans que la question pût être portée au Conseil du contentieux, et sans recours au Conseil d'État. Mais le texte du décret attribuait formellement juridiction au Conseil Privé sur ce point (9 décembre 1845, élections municipales de Fort-Royal, p. 520). La question ne se pose plus aujourd'hui.

TITRE II

DE LA COMPÉTENCE « RATIONE MATERIÆ »

Nous avons dit que les Ordonnances conféraient au Conseil du contentieux toute une série d'attributions qu'elles énumèrent. De ces attributions, les unes sont proprement contentieuses ; les autres ont le caractère d'affaires administratives décidées en forme juridictionnelle ; il s'agit, en cette dernière matière, des concessions d'eau et de toutes les questions qui s'y rattachent. Enfin, le dernier paragraphe de l'énumération conférant au Conseil la qualité de juge de droit commun, il importera de définir le « contentieux administratif en général » au sens de ce paragraphe, c'est-à-dire de fixer les limites de compétence du Conseil du contentieux à l'égard de l'autorité judiciaire d'une part, à l'égard du Conseil d'État d'autre part.

Ces questions examinées, suivant en cela la classification de Laferrière, nous aurons encore à étudier la compétence relative aux litiges des gouvernements protégés d'Indo-Chine, et enfin à rechercher les règles qui s'appliquent au contentieux des unions de colonies constituées en gouvernements généraux.

CHAPITRE PREMIER

COMPÉTENCE ATTRIBUÉE PAR LES ORDONNANCES

§ 1^{er}. Le contentieux des marchés administratifs

Aux termes du paragraphe 2 des articles 160 et 176 des Ordonnances, le Conseil du contentieux connaît :

« De toutes les contestations qui peuvent s'élever
« entre l'administration et les entrepreneurs de four-
« nitures ou de travaux publics, ou tous autres qui
« auraient passé des marchés avec le gouvernement,
« concernant le sens ou l'exécution des clauses de
« ces marchés ».

On trouve ainsi, aux colonies, en ce qui touche les marchés administratifs, une unité de compétence qui n'existe pas dans la métropole.

Cet article des Ordonnances, en effet, s'applique à tous les contrats qui ont le caractère de marchés administratifs. Les marchés de transport, notam-

ment, sont compris par lui dans l'expression « marchés de fournitures » (27 juillet 1921, Lapicque, p. 765).

D'autre part, cet article ne distingue pas entre les différentes personnes publiques. Il s'applique aussi bien aux colonies qu'aux collectivités inférieures, notamment aux communes (1).

D'autre part, les marchés de l'État sont soumis à la même compétence, soit qu'ils aient été passés par le ministre ou par le gouverneur au nom de l'État, soit qu'ils aient été passés en France ou dans la colonie. Le Conseil du contentieux a compétence dès l'instant que le marché est exécuté dans la colonie et que litige naît dans l'étendue de son ressort territorial (2).

Mais il faut, pour justifier la compétence du Conseil du contentieux, que le contrat passé par l'État ait un caractère colonial, c'est-à-dire doive recevoir son exécution dans la colonie. Le Conseil d'État a jugé ainsi que le Conseil du contentieux ne pouvait connaître d'un contrat de transport passé par le gouverneur général au nom de l'État avec des armateurs, pour le transport en France d'indigènes pendant la guerre ; ce marché, en effet, était « conclu

(1) Pour les fournitures, Cass. civ. 18 mars 1914, D. 1914, 1, 131. Pour les travaux publics, C. E., 8 juin 1875, ville de la Basse-Terre, p. 7.

(2) 1^{er} juillet 1904, C^{le} de transport par automobiles au Soudan français, p. 528, au sujet d'un marché de fourniture et de travaux ; 3 avril 1914, Cazalis, p. 446 ; Cass. civ. 31 octobre 1923, Penant, 1924, p. 1 ; ces deux derniers arrêts pour des marchés de fournitures.

pour les besoins de la métropole, et devait recevoir la plus grande partie de son exécution en dehors de la colonie » (27 juillet 1921, Lapicque, p. 765).

Ces règles de compétence étant d'ordre public, il ne peut appartenir aux contractants d'y déroger ; la clause du marché passé par une colonie, d'après laquelle les contestations soulevées par son exécution seraient jugées par le gouverneur général, sauf recours au Conseil d'État, n'enlèverait donc pas compétence au Conseil du Contentieux (1).

Il en est de même de la disposition du cahier des charges d'un marché de l'État stipulant que les réclamations seraient « jugées administrativement, c'est-à-dire au premier degré par le ministre, et au deuxième degré par le Conseil d'État » (6 avril 1906, ministre des Colonies, p. 322).

Le Conseil du contentieux, juge des marchés, peut accorder des dommages-intérêts à raison de l'inexécution des clauses ou de la résiliation injustifiée (2), et cela même à l'encontre de l'État (25 février 1914, Peignet, p. 242). Mais le Conseil ne peut connaître d'une demande d'indemnité dirigée contre l'État, que de la part d'un contractant qui se fonde sur le préjudice causé par la méconnaissance de ses droits ; un soumissionnaire ne pourrait invoquer devant le

(1) 15 janvier 1904, C^{ie} des Messageries fluviales de Cochinchine, p. 17 ; 17 juin 1904, même C^{ie}, p. 475.

(2) 4 juillet 1888, Perriolat, p. 367 ; 3 août 1884, ville de Fort-de-France, p. 697 ; 19 mai 1905, Zotier, p. 446.

Conseil le dommage éprouvé par la faute des agents de l'État qui, après une adjudication dans laquelle il avait soumissionné aux conditions les plus favorables, auraient traité de gré à gré avec d'autres entrepreneurs ; en effet, on n'est plus alors dans le contentieux de l'exécution des marchés, seul prévu par notre paragraphe ; on retombe dans le « contentieux administratif en général », et le Conseil ne peut plus connaître du contentieux de l'État (15 mars 1918, Canque, p. 250).

En ce qui concerne la définition du contentieux des marchés, et les limites qui le séparent du contentieux de l'excès de pouvoir, il suffit d'appliquer la théorie générale qui résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, et qui est la même que dans la métropole. Le recours pour excès de pouvoir ne sera donc pas ouvert contre les conventions ni les actes qui s'y rattachent ; ceux-ci ne peuvent être annulés que par le juge du contrat (1).

Le recours pour excès de pouvoir est toujours ouvert contre les actes administratifs qui concourent à la formation d'un contrat, à condition qu'il soit fondé sur une question de légalité, et non sur une prétendue atteinte à des droits tenus de contrats antérieurs (17 décembre 1920, Ramaroni, p. 1079).

(1) 4 août 1902, Société du Wharf de Cotonou, p. 616 ; 7 août 1905, Machot, p. 772 ; 20 février 1914, Hérisson, p. 220 ; 26 novembre 1915, C^{ie} électrique de la Guyane, p. 326 ; 25 novembre 1921, Société Croix de la Roncière, p. 969).

D'autre part, si l'adjudicataire, devenu contractant, ne peut recourir que devant le juge du contrat, les soumissionnaires évincés disposent toujours du recours pour excès de pouvoir s'ils invoquent l'irrégularité de l'adjudication ; il ne s'agit plus, en effet, du contentieux de l'exécution du marché (15 février 1918, Cappa, p. 136).

Signalons enfin que si le contentieux des marchés est attribué sans distinction à la compétence du Conseil, il ne faut pas aller au delà des termes de notre paragraphe. Pour les contrats administratifs autres que les marchés, on se retrouve dans « le contentieux administratif en général » que nous définirons plus loin.

§ 2. *Les dommages causés
par l'exécution des travaux publics et la servitude
d'extraction de matériaux*

Le Conseil connaît, aux termes du paragraphe 3 : « Des réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et de dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs, à l'occasion des marchés passés par ceux-ci avec le gouvernement. »

Le paragraphe 4 ajoute : « Des demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers, à raison du dommage causé à leurs terrains pour l'extraction ou l'enlèvement des matériaux nécessaires à la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. »

C'est la reproduction à peu près intégrale des paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII sur les Conseils de Préfecture.

Il suffit donc d'appliquer les règles générales dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État, qui sont les mêmes pour les deux catégories de juridictions. Notamment, l'expression « dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs » doit être considérée comme n'excluant en rien les dommages qui proviennent du fait de l'administration.

Enfin, toutes ces dispositions s'appliquent aux travaux publics de l'État comme à ceux de la colonie et des autres collectivités.

§ 3. *Les réunions au domaine de terres concédées*

Le paragraphe 5 donne au Conseil la connaissance : « Des demandes en réunion de terrains au domaine, lorsque les concessionnaires ou leurs ayants droit n'ont pas rempli les clauses des concessions. »

C'est la reproduction de l'ordonnance du 18 mars 1766 sur le Tribunal terrier (titre II, art. 1^{er}).

Ces dispositions s'appliquent à tous les cas d'inobservation des clauses de la concession, notamment au défaut de paiement des redevances (15 mars 1851, Attaquelecacachy, p. 182), et au défaut de mise en valeur dans le délai imparti (16 avril 1886, Assier de Pompignan, p. 339). Elles s'appliquent même au cas où la demande de déchéance émane

d'un tiers (19 novembre 1909, *Nieuwe afrikaansche handels vennoots-chap*, p. 885).

Il est à remarquer que la compétence du Conseil s'étend encore, sur ce point, au domaine de l'État comme au domaine de la colonie. Mais, comme il s'agit d'une attribution spéciale de compétence, le texte doit être interprété restrictivement; il ne s'applique qu'à la résiliation des contrats de concession pour inobservation des clauses. Pour les autres litiges relatifs aux concessions de terres, le Conseil du contentieux ne peut être compétent qu'en vertu de l'attribution par le paragraphe 13 du « contentieux administratif en général »; nous étudierons ce point au chapitre suivant.

Remarquons qu'en règle ordinaire, la déchéance d'un concessionnaire est considérée comme un acte qui relève de l'administration active, sauf recours de l'intéressé devant la juridiction administrative. Les Ordonnances ont voulu donner aux colons la garantie d'un examen juridictionnel dans tous les cas, puisque c'est le Conseil qui prononce la déchéance. Mais, à la suite des Ordonnances, d'autres textes sont intervenus qui, dans beaucoup de colonies, ont donné compétence à ce sujet à d'autres autorités.

Déjà, Delabarre de Nanteuil (1) déclarait que le paragraphe 5 ne s'appliquait plus, à la Réunion,

(1) *Législation de l'île de la Réunion*, 2^e éd., 1861, p. 65. (V^o Conseil Privé, n^o 44 et V^o Concession).

qu'aux terrains faisant retour au domaine de l'État ; en effet, pour les terrains du domaine colonial, un décret colonial du 5 août 1839 (art. 7) déclarait déchu de plein droit du bénéfice de l'adjudication les acquéreurs en retard de payer aux termes fixés par le cahier des charges, ce qui dispensait de faire prononcer la réunion par la juridiction contentieuse ; c'est aussi ce qu'a décidé le Conseil du contentieux de la Réunion. Mais nous pensons que le décret de 1881, en se référant aux dispositions des Ordonnances, a fait revivre sur ce point la compétence première du Conseil du contentieux.

D'autre part, dans beaucoup de colonies nouvelles, les textes relatifs aux concessions de terres ont décidé que le retrait de la concession serait prononcé par le gouverneur. Mais il faut alors un décret, et il ne suffirait pas d'une simple stipulation du contrat. Les concessionnaires déchus par décision administrative peuvent toujours porter leur réclamation devant le juge du contrat de concession, juge que nous déterminerons dans un chapitre ultérieur.

§ 4. *Le contentieux de la voirie*

Le Conseil connaît :

§ 7. « Des contestations relatives à l'ouverture, la
« largeur, le redressement et l'entretien des routes
« royales, des chemins vicinaux, de ceux qui con-
« duisent à l'eau, des chemins particuliers ou de

« communication aux villes, routes, chemins, rivières et autres lieux publics ; comme aussi des contestations relatives aux servitudes pour l'usage de ces routes et de ces chemins. »

§ 8. « Des contestations relatives à l'établissement des embarcadères, des ponts, bacs et passages sur les rivières et sur les bras de mer, ainsi que de celles qui ont rapport à la pêche sur les rivières et sur les étangs appartenant au domaine. »

C'est, là encore, la reproduction des termes de l'ordonnance de 1766, sauf que cette ordonnance donnait au Tribunal Terrier la connaissance de tous les litiges relatifs à la chasse et à la pêche.

C'est ainsi que le Conseil du contentieux est compétent pour connaître d'une contestation relative à l'exécution d'un plan d'alignement (24 novembre 1905, Sylvain Lieux, p. 862), et, d'une façon générale, pour tout ce qui concerne la voirie.

En ce qui touche les servitudes, les Ordonnances n'ont entendu parler que des servitudes d'utilité publique destinées à assurer la conservation et l'affectation des routes et des chemins ; leur texte ne saurait donc s'appliquer aux questions de servitudes entre des héritages privés (1).

L'ordonnance de 1766 (titre II, art. 6) le stipulait d'ailleurs formellement. Il en serait de même pour les servitudes relatives au domaine privé.

(1) 5 avril 1921, époux Waddy, p. 818 ; 21 juillet 1922, Godissart.

§ 5. *Les empiétements sur le domaine public*

Le Conseil connaît, aux termes du paragraphe 9 :
« Des empiétements sur la réserve des cinquante pas géométriques et sur toute autre propriété publique. »

Bien que ce texte ne parle que des usurpations, le Conseil peut connaître de la demande d'un particulier tendant à être maintenu en possession de terrains que l'administration prétend occupés indûment, et il sera juge de la validité des titres invoqués (14 novembre 1902, Bellier, p. 659). Il est compétent également si le défendeur conteste la domanialité publique du terrain (15 mai 1908, Maron, p. 508).

D'autres textes, d'ailleurs, ont donné compétence au Conseil du contentieux pour les litiges relatifs à la consistance et aux limites du domaine public. Nous citerons ainsi le décret du 8 février 1899 sur le domaine public au Congo (art. 6), dont les dispositions ont été reproduites dans le décret du 26 septembre 1902 pour Madagascar, et dans celui du 23 octobre 1904 pour l'Afrique Occidentale. Ces décrets donnent compétence au Conseil « en cas de doute ou de contestation sur les limites du domaine public ou l'étendue des servitudes » d'utilité publique, pour les terrains civils et militaires. Ils donnent même au Conseil la répression des empiétements sur le domaine ; l'amende, la réparation du dommage et la démolition des ouvrages sont ordonnés par l'admi-

nistrateur « qui jugera en premier ressort, sauf recours au Conseil du contentieux administratif ». (Art. 9 du décret du 8 février 1899.)

§ 6. *Autres attributions de compétence*

Nous ne ferons que citer deux autres paragraphes. Le Conseil connaît : § 10 : « Des demandes formées par les comptables en mainlevée de séquestre ou d'hypothèques établis à la diligence du contrôleur. »

§ 12 : « Des contestations élevées sur les demandes formées par le contrôleur colonial, dans les cas prévus par l'article 132, § 3. » (Nous citons l'ordonnance de 1825 ; c'est l'article 143, § 3 de l'ordonnance de 1827). Ce dernier texte dit, parlant du contrôleur : « Il requiert la réintégration ou le dépôt aux archives des pièces qui en dépendent ou doivent en faire partie, quels qu'en soient les détenteurs.

« Il assiste nécessairement à l'apposition et à la levée des scellés mis sur les papiers des fonctionnaires décédés dans l'exercice de leurs fonctions, ou dont les comptes n'ont pas été apurés, comme aussi aux inventaires qui doivent être dressés lorsque le gouverneur et les chefs de service sont remplacés, et réclame les titres, pièces et documents qu'il juge devoir faire partie des archives. »

§ 7. *Affaires administratives décidées
en forme contentieuse*

1^o *Concessions d'eau par le Conseil du contentieux*

Le paragraphe 6 des articles 160 et 176 déclare que le Conseil connaît :

« Des demandes concernant les concessions de
« prises d'eau et de saignées à faire aux rivières pour
« l'établissement des usines, l'irrigation des terres et
« tous autres usages ; la collocation des terres dans
« la distribution des eaux ; la quantité d'eau appar-
« tenant à chaque terre ; la manière de jouir de ces
« eaux ; les servitudes et placements de travaux pour
« la conduite et le passage des eaux ; la réparation
« et l'entretien des dits travaux ;

« L'interprétation des titres de concession, s'il y
« a lieu, laissant aux tribunaux à statuer sur toute
« autre contestation qui peut s'élever relativement à
« l'exercice des droits concédés et à la jouissance des
« eaux appartenant à des particuliers. »

A part la mention des usines, c'est la reproduction de l'article 2 du titre II de l'ordonnance du 8 mars 1766 sur le Tribunal Terrier, que nous avons cité dans notre historique.

Il y a là une différence considérable avec la législation de la métropole, d'après laquelle les autorisations de prise d'eau émanent de l'administration active, qu'il s'agisse de concession ou de simple permission.

Aux colonies, au contraire, la concession des prises d'eau, qui était faite avant 1766 par le gouverneur ou l'agent de la compagnie délégataire de la souveraineté, appartient, en général, depuis cette époque, à une autorité juridictionnelle statuant en forme contentieuse, Tribunal Terrier ou Conseil du contentieux.

On a voulu ainsi sauvegarder les intérêts si graves des colons, dans des pays où l'eau présente, par sa rareté, une importance considérable, en leur donnant la garantie d'un débat contradictoire, même en dehors de tout litige, et dans une matière qui relèverait par sa nature de l'administration active seule. Les habitants des colonies, en effet, considéraient ce régime comme une prérogative traditionnelle. Comme le fait remarquer M. Pierre Dareste, les colons n'ont pas de droits sur les eaux, puisqu'elles font partie du domaine public, ils n'ont que des intérêts ; le système en vigueur aux colonies « consiste précisément à donner à ces intérêts une protection et une garantie équivalente à celle que les formes judiciaires assurent aux droits » (1).

Les dispositions des Ordonnances doivent s'appliquer aussi bien aux cours d'eau non navigables ni flottables qu'aux autres ; le Conseil du contentieux apprécie s'il y a lieu d'accorder ou de refuser l'autorisation de prise d'eau aux riverains de ces cours

(1) L'organisation du domaine en A. O. F. Recueil Dareste 1907, p. 35. Voir aussi Coquet, Le domaine public colonial, *Thèse*, 1905.

d'eau, ou de soumettre l'autorisation à certaines conditions ; ces riverains ne peuvent invoquer l'article 644 du Code civil, comme leur permettant d'user de l'eau, à son passage, pour les besoins de leurs propriétés, car les Ordonnances ne distinguent pas entre les rivières navigables et celles qui ne le sont pas (1).

D'autre part, les rivières non navigables n'ont jamais été, aux colonies, la propriété des seigneurs ; le Code civil n'a donc pas eu à en transférer la propriété aux riverains, puisqu'elles faisaient partie, dès l'origine, du domaine royal ou du domaine de la compagnie qui détenait l'autorité.

La même solution doit être donnée pour les sources, qui font également partie du domaine public. Si, d'après la configuration des lieux, ces sources doivent être regardées comme faisant partie du cours d'eau, le Conseil du contentieux peut en concéder l'eau, alors même que les riverains se prétendraient propriétaires, par titres de droit ou par prescription du sol sur lequel naissent ces sources (2).

D'autre part, les Ordonnances ne font pas de distinction entre les demandes formées par les pro-

(1) 18 décembre 1862, Gournay, p. 820 ; 9 avril 1863, commune de Ste-Suzanne, p. 315 ; 7 mai 1875, Dignet, p. 423 ; 8 décembre 1899, commune de St-Louis, p. 707.

Presque tous les arrêts cités au cours de ce paragraphe ont été rendus en appel de décision du Conseil du contentieux de la Réunion, où la question des eaux présente une gravité particulière.

(2) 21 décembre 1877, Crédit Foncier colonial de la Réunion, p. 1012 ; 1^{er} février 1878, Guy-Lesport, p. 101.

priétaires riverains et celles qui émanent de propriétaires non riverains, ce qui rend possibles les concessions dans les deux cas (14 février 1849, Testart, p. 100).

Quels sont les pouvoirs du Conseil du contentieux ? Non seulement il accorde ou refuse la concession dans les cas que nous venons d'examiner, aussi bien pour les usages industriels que pour les usages agricoles, mais encore il fait les règlements d'eau, attribution qui appartient, dans la métropole, à l'autorité judiciaire. Il lui appartient donc de concilier, autant que possible, les nécessités de l'industrie avec l'intérêt de l'agriculture et l'alimentation en eau des agglomérations. C'est parce que cette mission est délicate que le législateur a voulu l'entourer de règles protectrices des différents intérêts.

En accordant la concession, le Conseil peut la soumettre à certaines conditions, dans l'intérêt public ou pour assurer la justice de la répartition. Il peut ainsi obliger le bénéficiaire à toujours laisser aux concessionnaires antérieurs la quantité d'eau qui leur a été attribuée (9 avril 1863, commune de Ste-Suzanne, p. 315) ; il peut imposer la construction et l'alimentation de fontaines publiques (même arrêt). Il peut stipuler que les eaux devront être laissées, certains jours, à leurs cours naturel ; il peut imposer l'obligation de laisser une certaine quantité d'eau à la disposition d'une commune ; il peut même prescrire des travaux destinés à empêcher que la concession devienne une cause d'insalubrité (7 mai

1875, Dignet, p. 423) ; par contre, il dépasserait ses pouvoirs en mettant à la charge du concessionnaire l'exécution des travaux nécessaires pour utiliser la quantité d'eau réservée (même arrêt).

En tout état de cause, d'autre part, le Conseil saisi d'une demande peut ordonner les travaux nécessaires pour assurer à chaque concession la juste répartition des eaux accordées (6 mai 1848, Lecoat de Kervéguen, p. 250). Si les clauses de la concession n'ont pas été observées, il est également compétent pour prononcer la déchéance (même arrêt).

Le texte de notre paragraphe a visé les servitudes. La jurisprudence admet que le Conseil a la faculté de créer des servitudes, lorsqu'elles sont nécessaires pour rendre possible une concession nouvelle. Le droit de faire des concessions pourrait, en effet, être paralysé, si le Conseil n'avait pas en même temps celui de créer une servitude pour le passage de l'eau concédée ; d'ailleurs, l'ancienne législation reconnaissait ce pouvoir au Tribunal Terrier.

Le Conseil pourra donc autoriser le concessionnaire à emprunter, pour le passage des eaux concédées, un canal appartenant à des concessionnaires antérieurs, et même à établir, sur les propriétés de ces derniers, un canal destiné à la conduite des eaux (arrêt précité, 9 avril 1863, commune de Ste-Suzanne, p. 315). Il pourra également autoriser le concessionnaire à faire sa prise dans un canal privé (27 février 1885, Cabane de Laprade, p. 233).

Mais, dans tous ces cas, il y aura lieu à indemnité ; et, comme il s'agit d'une question de propriété, le règlement de cette indemnité, en l'absence d'une attribution spéciale de compétence, appartiendra aux tribunaux judiciaires. C'est ce qui résulte de l'arrêt cité du 9 avril 1863, et c'est ce que l'ordonnance du 8 mars 1766 consacrait formellement en disant que les juges ordinaires connaîtraient « des actions en dommages-intérêts résultant de l'usage ou de l'abus de toutes servitudes ».

Les Ordonnances laissent, enfin, à la compétence des tribunaux judiciaires les autres questions relatives à l'exercice des droits concédés et à la jouissance des eaux appartenant à des particuliers.

Il faut entendre par là que les concessions faites par l'autorité administrative avant la promulgation dans la colonie de l'ordonnance ou du texte la mettant en vigueur, ont donné aux particuliers des droits qui ne peuvent être modifiés ou diminués par voie de règlements d'eau du Conseil du contentieux (1).

Mais le texte n'a pas d'autre portée. Notamment, les droits acquis par convention ou par prescription ne font pas obstacle au pouvoir du Conseil de faire des règlements d'eau dans l'intérêt public (arrêt précité, 21 mai 1886). Des conventions particulières ne sauraient, en effet, lui retirer une faculté que lui a

(1) 21 mai 1886, Ruz de Lavison, p. 426 ; 2 mars 1921, Aubéry, p. 240.

conférée l'ordonnance dans l'intérêt supérieur de la colonisation. Il s'ensuit que les droits tenus de ces conventions par les contractants sont précaires, puisqu'une décision du Conseil du contentieux peut toujours, par un règlement d'eau, établir une répartition différente de celle qui résultait de l'accord des volontés.

Mais ces conventions ne sont cependant pas dépourvues d'effets, car le contractant lésé pourra réclamer une indemnité à celui qui profite de la répartition nouvelle, répartition contraire au contrat qui avait été conclu à défaut de règlement juridictionnel. Comme dans le cas des servitudes, la compétence pour la fixation de cette indemnité appartiendra à l'autorité judiciaire, car le litige n'intéresse plus en rien l'administration (Cass., 22 mai 1878, S. 78, 1, 359).

Quant aux « eaux appartenant à des particuliers », ce ne peuvent être que des eaux mortes ou dormantes, puisque toutes les eaux courantes font partie du domaine public, et encore lorsqu'un décret n'a pas rangé les eaux d'étangs ou de puits d'intérêt général parmi les dépendances de ce domaine public.

Telles sont les attributions d'ordre administratif exercées par le Conseil du contentieux. Le fait qu'elles sont aux mains d'une autorité juridictionnelle ne peut, en effet, supprimer leur caractère de décisions administratives, produisant leur effet à l'égard de tous et non pas seulement à l'égard des parties en cause.

Le Conseil peut, seul, d'ailleurs, exercer ce pouvoir ; il ne saurait, par exemple, déléguer au service du domaine le soin d'arrêter définitivement un règlement d'eau ; tout au plus peut-il lui confier une mission d'expertise (31 mai 1878, Guanadicampoullé, p. 521). A plus forte raison, le gouverneur est-il incompétent pour prendre de pareilles décisions (30 avril 1920, Appavou, p. 410) (1).

Quant à la procédure à suivre, l'article 105 du décret du 5 août 1881 a établi en cette matière des règles simplifiées.

2^o *Concessions d'eau par l'administration active.*

Une tendance récente s'est manifestée contre ce système en ce qui concerne les grandes unions de colonies, tendance qui aboutit à restituer à l'administration active une de ses attributions normales, et à restreindre le rôle du Conseil du contentieux à celui de juge administratif, en lui enlevant ce qui est du domaine de l'administration. Cela est venu du désir de l'administration, dans ces pays où d'importantes chutes d'eau étaient à concéder, de contrôler

(1) Les cours d'eau font partie, en règle générale, du domaine de la colonie. Le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt déjà ancien (20 juillet 1832, contrôleur colonial de l'île Bourbon, p. 392), que le Conseil du contentieux ne pouvait concéder une prise d'eau dans une rivière qui faisait partie du domaine de l'État, car l'aliénation des propriétés de l'État exige l'intervention de l'autorité métropolitaine. Cependant, les Ordonnances ne distinguent pas, et il ne semble pas qu'il y ait là aliénation.

plus efficacement la mise en valeur des richesses économiques considérables mises à la disposition des particuliers qui proposaient de les exploiter.

Le décret du 24 juillet 1911 pour l'Afrique Équatoriale, celui du 12 mars 1916 pour l'Indo-Chine, celui du 5 mars 1921 pour l'Afrique Occidentale, ont conféré au gouvernement local, après une enquête minutieuse et une instruction technique, le pouvoir d'accorder les concessions de prises d'eau.

L'autorisation est donnée par un arrêté du lieutenant-gouverneur en Afrique, du gouverneur ou du résident supérieur en Indo-Chine ; elle doit recevoir l'approbation du gouverneur général. Le retrait peut en être prononcé dans les mêmes formes, avec allocation d'une indemnité.

CHAPITRE II

LE CONSEIL DU CONTENTIEUX COMME JUGE DE DROIT COMMUN :

L'énumération des articles 160 et 176 des Ordonnances, que nous venons d'étudier, se termine par un paragraphe 13 qui donne la connaissance au Conseil : « en général du contentieux administratif ».

Malgré sa clarté, la concision et la généralité mêmes de cette expression auraient pu donner lieu à des interprétations très différentes. Qu'est-ce que « le contentieux administratif » au sens du paragraphe 13 ? Faut-il entendre par là ce qu'on entend par cette expression dans la métropole ? Faut-il considérer le contentieux administratif ainsi attribué à la compétence du Conseil avec le sens et l'étendue que nous lui reconnaissons aujourd'hui, ou seulement avec ceux qu'on lui conférerait au moment de la rédaction des Ordonnances ?

On admet que le législateur de 1825 et de 1827, en disant que le Conseil connaît « du contentieux

administratif », a voulu lui donner la connaissance de ce qui était alors le contentieux administratif des colonies, c'est-à-dire de ce que le gouverneur jugeait administrativement. Le décret de 1881, qui se réfère à cette disposition, n'a donc rien changé à la compétence.

Mais ne pourrait-on pas soutenir aussi que le décret de 1881, en renvoyant à l'énumération des Ordonnances au lieu de la reproduire, l'a en quelque sorte incorporée à ses propres dispositions, si bien que cette énumération a cessé d'être un texte de 1825 ou de 1827, pour devenir un texte de 1881 ?

Quelles raisons, dès lors, y aurait-il de ne point nommer « contentieux administratif » dans les colonies ce qu'on désigne de ce terme dans la métropole ?

Quoi qu'il en soit de ces difficultés théoriques, le texte a reçu de la jurisprudence du Conseil d'État une interprétation ferme et constante.

Il est tout d'abord une question qui n'a jamais fait doute : en présence de la généralité des termes du paragraphe 13, le Conseil du contentieux aux colonies doit être considéré comme le juge ordinaire et de droit commun en matière administrative au premier degré de juridiction. Il est, dit le Conseil d'État, « juge de droit commun en matière coloniale » (20 juin 1913, Syndicat franco-hova d'exploitation, p. 706), « juge ordinaire du contentieux administratif colonial » (17 décembre 1920, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 1078). C'est ainsi, grâce à la précision d'un texte, qu'une controverse, si

longtemps poursuivie dans la métropole, a toujours été évitée dans nos établissements d'outre-mer. Rendue presque nécessaire aux colonies par l'éloignement, cette existence d'un tribunal administratif de droit commun du premier degré rapproche la justice des administrés, permet de donner une solution plus rapide aux recours et évite d'encombrer le Conseil d'État d'un trop grand nombre d'affaires coloniales. Les droits des parties sont d'ailleurs fortement garantis par la faculté de l'appel au Conseil d'État. Il semble donc que la règle admise pour les colonies soit très supérieure à celle qui est pratiquée dans la métropole.

Quant à la définition du « contentieux administratif », le Conseil d'État, se fondant sur l'interprétation historique du texte des Ordonnances, a limité la compétence du Conseil au contentieux proprement colonial, dont il a exclu le contentieux de l'État et celui de l'excès de pouvoir.

Pour arriver à une notion précise de la compétence du Conseil du contentieux comme juge de droit commun, nous devons d'abord en fixer les limites à l'égard des tribunaux judiciaires, puis faire le départ entre ce qui appartient au Conseil du contentieux et ce qui relève du Conseil d'État. Il nous restera alors à examiner les principales matières qui donnent lieu à ouverture de recours, pour donner la solution des difficultés spéciales qu'elles soulèvent.

§ 1^{er}. *Limites de compétence à l'égard
de l'autorité judiciaire*

A l'égard des tribunaux, on ne peut qu'appliquer le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire, qui domine tout notre droit administratif. Les solutions admises dans la métropole par les deux juridictions suprêmes et le Tribunal des conflits doivent donc être appliquées purement et simplement en cette matière. C'est pourquoi nous n'en ferons pas une étude spéciale, nous contentant d'appuyer ce principe de quelques exemples dans lesquels il a été reconnu compétence au Conseil du contentieux comme juge de droit commun du contentieux administratif.

C'est ainsi que le Conseil doit connaître des contrats administratifs autres que les marchés qui lui sont spécialement déférés par le paragraphe 2, des actions en responsabilité dirigées contre la colonie ou les autres collectivités publiques coloniales, des litiges relatifs aux concessions de terres et aux mines, du contentieux de la fonction publique, du contentieux des contributions directes, du contentieux électoral. Nous examinerons successivement tous ces points par la suite.

Il connaît en outre des contestations survenant entre les communes, soit au sujet du domicile de secours d'un assisté (10 novembre 1893, commune du Morne-à-l'Eau, p. 722), soit au sujet de la répar-

tition du produit des centimes additionnels communaux (12 janvier 1894, même commune, p. 19). Il a compétence encore en matière d'application de la déchéance quinquennale (17 décembre 1920, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 1078), en matière d'autorisation d'établissements dangereux (28 juin 1922, Carrer), en matière de délivrance de bourses scolaires à la charge d'une commune (22 juin 1923, Hoareau).

Au contraire, il devra laisser aux tribunaux judiciaires, comme dans la métropole, la connaissance des questions de propriété (25 janvier 1901, ville de St-Pierre, p. 75, au sujet d'une action en revendication de terrains communaux usurpés), celle des contrats de droit commun (13 janvier 1893, Cazaux, p. 4, au sujet de l'exploitation d'un théâtre), celle des actes de gestion du domaine privé (Cass. civ., 3 août 1892, D. P. 92, 1, 572, au sujet d'une action dirigée contre une colonie en sa qualité de propriétaire armateur d'un navire).

On a soutenu que le Conseil du contentieux ne pouvait connaître du « contentieux des ventes domaniales », pour cette raison que la disposition exceptionnelle de la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 4 *in fine*) qui donne cette attribution à la juridiction administrative de la métropole n'a pas été introduite aux colonies (1).

(1) HUGUES. — De la compétence judiciaire aux colonies en matière d'actes de vente et de concession d'immeubles du domaine privé. Article paru au Recueil Penant, 1918, 2, p. 17.

Mais cette disposition n'avait pas besoin d'être introduite spécialement aux colonies, car les Ordonnances, en attribuant au Conseil la connaissance du « contentieux administratif », comprenaient dans cette expression tout ce qu'on entendait alors par contentieux administratif, et le contentieux des domaines nationaux en faisait partie depuis l'an VIII. La même solution a d'ailleurs été donnée au sujet des contraventions de grande voirie, sans que la loi du 29 floréal an X ait été spécialement rendue applicable, et il s'agit, là aussi, d'une disposition exceptionnelle.

§ 2. *Limites de compétence à l'égard
du Conseil d'Etat*

A) *Le contentieux colonial et le contentieux d'Etat.*

Le domaine de la juridiction administrative une fois délimité, il reste à distinguer ce qui, dans ce domaine, appartient au Conseil d'État de ce qui relève du Conseil du contentieux. En effet, l'expression générale du paragraphe 13 n'a pas enlevé au Conseil d'État toute compétence en premier ressort, pour donner la connaissance de toutes les affaires administratives aux juridictions locales.

Mais la jurisprudence ne s'est formée sur ce point qu'assez récemment. En effet, la distinction, admise depuis 1888, entre le contentieux de l'État et le contentieux de la colonie, ne résulte pas du texte

des Ordonnances. Le rapport au roi qui précède chacune d'elles ne dit mot d'une semblable distinction ; il présente au contraire comme un des principes du gouvernement des colonies la remise du contentieux administratif au Conseil Privé, sans préciser.

On a toujours admis, d'autre part, que les litiges relatifs aux marchés de fournitures et de travaux publics de l'État relevaient du Conseil du contentieux, par cette raison que le paragraphe 2 cite, expressément ces marchés, sans en exclure ceux de l'État et sans déclarer qu'il s'agit seulement des marchés de l'autorité locale. Il ne semble pas que le paragraphe 13, parlant « en général du contentieux administratif », distingue davantage que le paragraphe 2.

Sans doute, avant les Ordonnances, le gouverneur était le juge administratif ordinaire, et sa compétence contentieuse se bornait aux affaires locales, les autres relevant du ministre. Mais rien n'indique qu'on ait transmis, sans les changer, ses attributions au Conseil du contentieux ; celui-ci a hérité non seulement de la compétence du gouverneur, mais encore de celle du Tribunal Terrier, qui avait parfois reparu sous la Restauration ; et il a bien reçu, en matière de travaux publics et de fournitures, des attributions que le gouverneur ne possédait pas.

L'esprit des Ordonnances était d'ailleurs si bien de faire du Conseil Privé un Conseil d'État au petit pied, que le paragraphe 1^{er} lui donnait la connaissance des conflits d'attribution positifs ou négatifs

entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire, conflits que le Conseil d'État jugeait alors dans la métropole. Il semble donc bien que le débat ne pouvait avoir lieu qu'entre les tribunaux judiciaires et le Conseil du contentieux lui-même, car on concevrait mal que le Conseil Privé, juge des conflits, eût reçu le pouvoir de donner ou refuser compétence au Conseil d'État. D'ailleurs, le paragraphe 1^{er} précise en disant que le Conseil connaît des conflits et « du renvoi devant l'autorité compétente, lorsque l'affaire n'est pas de nature à être portée devant le Conseil Privé », sans parler du cas où elle devrait être portée devant le Conseil d'État.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence ne se prononça pas pendant longtemps. Cependant, le Conseil d'État, directement saisi d'actions en responsabilité dirigées contre l'État, y statua (1).

Par contre, le 25 septembre 1871, le Conseil du contentieux du Sénégal condamna l'État au paiement d'une indemnité à la suite de l'abordage d'un bateau de commerce par un aviso de l'État ; le ministre déféra au Conseil d'État sa décision, mais la question de compétence ne fut soulevée ni par le recours ni par l'arrêt (14 mars 1873, Maurel, p. 254).

La théorie du contentieux de l'État fut exposée par Laferrière en 1887 (2). « Si larges que soient les

(1) 24 février 1853, Simonet, p. 266 ; 8 décembre 1853, Bédier, p. 1027 ; 12 décembre 1884, Puech, p. 894.

(2) Traité de la juridiction administrative, 1^{re} éd., t. I^{er}, p. 341.

« attributions des Conseils du contentieux, dit-il,
« il ne faut pas cependant en exagérer l'étendue.
« On ne doit pas perdre de vue que le contentieux
« administratif sur lequel s'exerce leur juridiction
« générale est exclusivement le contentieux *colonial*
« et ne s'étend pas au contentieux d'État, c'est-à-
« dire aux contestations dirigées contre l'administra-
« tion centrale, à moins qu'elles ne soient formelle-
« ment attribuées à ces Conseils, comme elles le sont
« en matière de travaux publics et de fournitures.

« En effet, les Ordonnances de 1825 et de 1827
« n'ont pu avoir en vue que les affaires contentieuses
« intéressant la colonie, celles sur lesquelles le gou-
« verneur statuait administrativement avant l'ins-
« titution d'une juridiction contentieuse locale ; or
« ce fonctionnaire n'avait évidemment aucun pou-
« voir ni sur les actes du chef de l'État, ni sur les
« décisions ministérielles ; il ne pouvait pas non
« plus engager les finances de la métropole en sta-
« tuant sur des réclamations dirigées contre le Tré-
« sor. Les mêmes bornes s'imposent à la juridiction
« des Conseils du contentieux.

« Aussi n'est-ce pas devant ces Conseils, mais de-
« vant le ministre, sauf recours au Conseil d'État,
« que devront être portées les réclamations tendant
« à rendre l'État pécuniairement responsable des
« fautes de ses agents, à faire infirmer des arrêtés
« de débet ou des déclarations de responsabilité
« prononcées contre des comptables, et en général
« à faire déclarer l'État débiteur. »

La doctrine fut bientôt suivie par la jurisprudence. M. Le Vavasseur de Précourt, commissaire du gouvernement au Conseil d'État, soutint en 1888 que les Conseils du contentieux étaient incompétents pour statuer sur les actions tendant à faire reconnaître l'État débiteur ; mais le recours ayant été rejeté comme irrecevable en la forme, la question ne fut pas tranchée (1).

Enfin, deux arrêts de 1889 dont le dispositif est conçu dans les mêmes termes, vinrent fixer la jurisprudence. La première affaire qui présentait la plus grande analogie avec celle du 14 mars 1873, était relative à un abordage en rivière de Saïgon entre un torpilleur et une jonque de commerce ; une décision du ministre ayant mis les conséquences de la collision à la charge des propriétaires de la jonque, ceux-ci adressèrent une demande d'indemnité au Conseil du contentieux de la Cochinchine, qui se déclara compétent par décision du 31 mars 1888. Sur recours formé par le Département, le Conseil d'État rendit l'arrêt du 17 mai 1889 (ministre de la Marine contre Ban Soon Ann et C^{ie}, p. 596), dont le dispositif porte : « Considérant que, si l'article 160 de « l'ordonnance du 21 août 1825, auquel se réfère le « décret du 5 août 1881, a donné au Conseil du « contentieux administratif certaines attributions

(1) 27 juillet 1888, Administration pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie, p. 663 ; Conclusions dans la *Revue générale d'administration*, 1888, t. III, p. 55.

« autres que celles dont sont investis les Conseils de
« Préfecture dans la métropole, le paragraphe 13
« dudit article, en disposant que le Conseil du con-
« tentieux connaît du contentieux administratif en
« général, n'a eu ni pour but ni pour effet de déroger
« aux règles fondamentales de compétence et de
« conférer à ce tribunal la connaissance des actions
« tendant à faire déclarer l'État pécuniairement res-
« ponsable des fautes de ses agents... »

En conséquence, la décision du Conseil du conten-
tieux de Cochinchine fut annulée.

La seconde affaire était relative à des avaries
causées, en rade de Dakar, à un navire et à un appon-
tement privé, par un chaland de la marine dont
l'amarre s'était rompue pendant un ouragan. Saisi
d'une demande d'indemnité, le Conseil du conten-
tieux du Sénégal, par décision du 22 juin 1888,
condamna l'État à verser des dommages-intérêts
aux victimes de l'abordage. Cette décision fut égale-
ment annulée par un arrêt du Conseil d'État du
27 décembre 1889 (Ministre de la Marine contre
Compagnie du Sénégal et du Trident, p. 1212), re-
produisant les motifs du précédent arrêté (1).

Cette jurisprudence fut encore confirmée par un
arrêt du 25 avril 1890 (Administration pénitentiaire
de la Guyane, p. 410), qui reproduit les termes des

(1) Voir la circulaire du 24 février 1890, B. O. des colonies, 1890,
p. 429, qui prescrit aux gouverneurs d'invoquer, le cas échéant, ces
deux décisions.

deux arrêts de 1889 et qui annule une décision du Conseil du contentieux de la Guyane du 10 août 1886, condamnant l'État à restituer la valeur d'objets volés dans la colonie par des transportés évadés faute de surveillance suffisante.

Depuis lors, la jurisprudence ne s'est pas démentie (1).

L'arrêt de 1895 reproduit les motifs des arrêts antérieurs ; celui de 1901 déclare que la compétence des conseils « ne porte que sur le contentieux administratif local et ne s'étend pas, à moins d'une attribution résultant d'un texte exprès, aux affaires intéressant l'administration centrale du Département des Colonies, et notamment aux actions tendant à faire déclarer l'État pécuniairement responsable des fautes de ses agents ».

Cette solution a été admise dès l'origine par les Conseils du contentieux (Cons. du cont. Guyane, 17 octobre 1892, Penant, 1893, p. 208).

Ainsi donc, le principe est que la compétence du Conseil du contentieux est limitée au contentieux colonial local, et ne s'étend pas au contentieux d'État, qui est réservé au Conseil d'État. Les conseils ne peuvent mettre en jeu que la responsabilité de la colonie ou des autres collectivités publiques coloniales, et non pas la responsabilité de

(1) 13 décembre 1895, Carassus, p. 817 ; 3 mai 1901, Cotreau, p. 419 ; 25 mai 1906, de Léontieff, p. 454 ; 4 janvier 1918, Zulémaro, p. 9 ; 12 juin 1921, Penant, 1923, p. 81.

l'État ; ils peuvent condamner la colonie, mais ne peuvent déclarer l'État débiteur. Pour qu'il en soit autrement, il faut qu'un texte exprès ait donné compétence aux Conseils du contentieux dans une matière intéressant l'État, comme l'ont fait plusieurs des paragraphes des articles 160 et 176 des Ordonnances, notamment au sujet des marchés administratifs. Mais le Conseil du contentieux n'a dans ce cas qu'une compétence d'attribution, car il est juge de droit commun du contentieux administratif colonial seul.

Il importe donc, pour faire le départ de compétence, de distinguer les services de la colonie et les services de l'État dans la colonie. La question est souvent délicate. C'est ainsi que le gouverneur agit tantôt comme représentant de la colonie, tantôt comme agent de l'État dans l'exercice de ses pouvoirs de police : c'est dans le premier cas seulement que la responsabilité de la colonie sera engagée à raison des conséquences de ses actes (13 décembre 1895, Carassus, p. 817 ; 27 juin 1913, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 767).

On ne saurait se fonder, pour faire la distinction des services coloniaux et des services d'État, sur l'imputation de la dépense au budget local ou au budget de l'État, car l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900, qui met à la charge du budget local les dépenses civiles et de gendarmerie, n'a pu changer la nature propre des services. Le service judiciaire reste donc un service d'État (5 décembre 1913,

Lacaille, p. 1203). Le service de l'inscription maritime, « n'ayant pas, dit un arrêt, une personnalité distincte de celle de l'État », ne peut engager par ses fautes la responsabilité de la colonie (3 mai 1901, Cotreau, p. 419).

Il faut donc examiner, dans chaque cas, si le service rentre dans les attributions de l'État ou dans les attributions de la colonie, pour déterminer quelle est la compétence. D'ailleurs, une action dirigée contre la colonie peut tendre, en réalité, à mettre en jeu la responsabilité de l'État, et elle doit être repoussée comme irrecevable par le Conseil du contentieux (25 mai 1906, de Léontieff, p. 454) ; il s'agissait, dans cette dernière affaire, d'une demande d'indemnité fondée sur la vente, ordonnée par le gouverneur, d'armes entreposées dans les magasins des douanes : bien qu'elle fût dirigée contre l'administration locale, cette demande mettait en jeu, en réalité, la responsabilité d'un service d'État.

Tel est le principe qui domine la compétence de droit commun du Conseil. En examinant séparément les différentes sources de recours contentieux, nous serons amenés à préciser la distinction des compétences suivant les règles de chaque matière.

B) *Le recours pour excès de pouvoir.*

Une autre limite à la compétence des Conseils du contentieux vient de ce fait que le contentieux de l'annulation est exclusivement réservé au Conseil

d'État. En effet, dit Laferrière, « on doit considérer
« qu'à l'époque où les Ordonnances de la Restau-
« ration leur ont déferé d'une manière générale le
« contentieux administratif, elles n'ont pu prendre
« ces mots que dans l'acception limitée qu'ils avaient
« alors, c'est-à-dire comme s'appliquant au conten-
« tieux de pleine juridiction, mais non au conten-
« tieux de l'annulation et spécialement au recours
« pour excès de pouvoir dont l'usage était alors très
« restreint et qui n'avait pas encore droit de cité
« dans le contentieux administratif. Il s'ensuit que
« les recours en annulation, même s'ils sont formés
« contre les actes d'autorités coloniales, ne peuvent
« pas être portés devant le Conseil du contentieux,
« mais seulement devant le Conseil d'État, juge des
« excès de pouvoir de toutes les autorités adminis-
« tratives ».

En dehors de cette raison historique, une pareille solution découlerait suffisamment du caractère même du recours pour excès de pouvoir, qui est porté, en quelque sorte, devant le supérieur hiérarchique de toute l'administration ; il serait d'ailleurs très difficile de demander au Conseil local d'annuler un acte du gouverneur, et cette solution ne sauvegarderait pas plus les intérêts des administrés que l'autorité de l'administration.

Enfin, la loi du 24 mai 1872, qui déclare, dans son article 9, que « le Conseil d'État statue souveraine-
« ment sur les *recours* en matière contentieuse adminis-
« trative et sur les *demandes* d'annulation pour

« excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives », lui donne compétence exclusive pour annuler les actes de toutes les autorités.

C'est ce que le Conseil d'État a décidé dans de nombreux arrêts (1).

La jurisprudence des Conseils du contentieux est d'ailleurs dans le même sens. Celui de la Guyane a décidé, le 16 février 1899, que « si le Conseil du contentieux est chargé de juger d'une manière générale tout le contentieux administratif, il est de doctrine que sa compétence se borne uniquement au contentieux de pleine juridiction » (Penant, 1899, p. 334). Le Conseil de la Guadeloupe s'est prononcé de la même façon le 5 novembre 1903, en considérant « que, pour donner ouverture à une action devant le Conseil du contentieux contre un acte émané du pouvoir administratif, il est indispensable que la réclamation de celui qui se plaint et qui agit puisse être rangée dans l'une des catégories d'affaires que l'article 176 de l'ordonnance du 9 février 1827 soumet à la compétence du Conseil, ou que cette réclamation, pour rentrer dans la disposition générale du paragraphe 13 du même article, soit fondée sur un droit résultant d'une loi, d'une ordonnance ou d'un contrat, et que l'acte

(1) 2 avril 1897, Bonnet, p. 274 ; 1^{er} juin 1906, Jacquemont, p. 505 ; 30 janvier 1914, N-guyen-Trung-Quy, p. 104 ; 20 janvier 1922, gouverneur de la Cochinchine, p. 49.

« administratif porte atteinte à ce véritable droit » (Dareste, 1905, p. 76). De même le Conseil du contentieux de Madagascar (12 juin 1920, Penant, 1923, p. 81).

Cependant, une dérogation avait été apportée à ce principe, par voie réglementaire, en Indo-Chine et en Nouvelle-Calédonie, au sujet du contentieux des mines. Le décret du 26 janvier 1912, qui règle le régime minier de l'Indo-Chine, dans son article 71, et le décret du 28 janvier 1913, qui introduit les mêmes dispositions en Nouvelle-Calédonie, dans son article 76, donnent, en effet, compétence au Conseil du contentieux pour statuer sur tous les litiges en matière de mines. Or, la rédaction primitive de ces articles comprenait formellement dans les attributions du Conseil local les recours pour excès de pouvoir formés contre les actes administratifs rendus en exécution des décrets de 1912 et de 1913 ; les deux articles ajoutaient que ces recours devraient être formés dans les trois mois de la publication ou de la notification, donnant ainsi un délai plus long que celui qui restait imparti dans les autres matières pour se pourvoir devant le Conseil d'État.

Mais on aperçut vite les inconvénients d'une juridiction à deux degrés dans le contentieux de l'annulation : un acte annulé par le Conseil local pouvait, en effet, revivre si le Conseil d'État cassait sa décision, et il en serait résulté de graves complications. Il était également délicat de voir un acte du gouverneur général annulé par le Conseil du contentieux,

qui se compose d'une grande majorité de fonctionnaires actifs en Nouvelle-Calédonie et qui n'avait pas encore reçu, en Indo-Chine, son organisation indépendante de 1921. C'est pour toutes ces raisons qu'un décret du 12 novembre 1916 est venu abroger la disposition anormale des décrets de 1912 et de 1913 qui faisaient du Conseil local, en cette matière, un juge de l'excès de pouvoir, et restituer la compétence, en premier et dernier ressort, au Conseil d'État.

Ainsi donc, le contentieux de l'annulation ne rentre à aucun titre dans la compétence des Conseils locaux. Mais ce qui leur est enlevé, c'est seulement le contentieux de la légalité, les recours fondés sur un excès de pouvoir préjudiciable à certains intérêts, et non pas sur la violation d'un droit. Si donc le recours, quoique présentant les apparences d'une demande en annulation d'un acte administratif, se fonde, en réalité, sur la méconnaissance d'un droit subjectif du réclamant, il s'agit alors d'un recours de plein contentieux dont le Conseil local pourra connaître, et que le Conseil d'État rejetterait s'il en était saisi sous la forme du recours pour excès de pouvoir ; il en est fréquemment ainsi, notamment en matière de traitements de fonctionnaires et de contributions. Il faut s'attacher, en effet, bien moins à la forme extérieure du recours et à l'habileté plus ou moins grande de sa présentation qu'à sa nature intrinsèque, pour déterminer s'il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un recours de plein contentieux.

La limite entre le recours de pleine juridiction et le recours pour excès de pouvoir, dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État, est d'ailleurs la même outre-mer que sur le continent.

Le Conseil d'État, quand une affaire lui est portée par la voie du recours pour excès de pouvoir dans une matière qui est de la compétence du Conseil du contentieux, rejette le recours comme non recevable, chaque fois que le requérant disposait d'une action devant ce Conseil pouvant lui donner le même résultat. Cette théorie de la fin de non recevoir tirée de l'existence d'un recours parallèle, qui a été très atténuée par la jurisprudence dans les matières qui sont de la compétence du Conseil d'État lui-même ou des Conseils de Préfecture, garde au contraire toute sa rigueur dans celles qui relèvent des Conseils du contentieux. Outre la crainte de troubler l'ordre des compétences, le Conseil d'État tient particulièrement, en effet, à laisser les affaires coloniales à leur juge naturel, le mieux placé pour en connaître, le Conseil du contentieux.

Il n'admet donc pas que, dans une affaire qui relève du contentieux de pleine juridiction attribué au Conseil local, on puisse détacher, en quelque sorte, un acte administratif, pour le déférer isolément au Conseil d'État sous le couvert du contentieux de la légalité.

On ne pourra pas déférer directement au Conseil d'État, par exemple, l'arrêté du gouverneur qui autorise des recherches minières, qui prononce la

déchéance d'un concessionnaire, qui arrête la pension d'un fonctionnaire rétribué sur le budget local. Il s'agit là de matières qui ressortissent à la compétence du Conseil local, et les intéressés peuvent agir devant lui sans avoir besoin de former un recours pour excès de pouvoir. Il ne peut être dérogé à la compétence absolue du Conseil du contentieux en matière administrative ; c'est l'affaire tout entière qui doit lui être déférée.

Nous examinerons d'ailleurs cette jurisprudence à propos de chaque catégorie de recours. Il nous suffira de noter ici que de très nombreux arrêts en ont fait l'application.

§ 3. *Des actes sans recours contentieux*

En dehors des actes de gouvernement, il existe, dans certaines colonies, des actes émanés de l'autorité administrative et qui ne sont susceptibles d'aucun recours contentieux, soit devant le Conseil du contentieux, soit devant le Conseil d'État.

Nous voulons parler des décisions rendues par le gouverneur de l'Inde française en matière de castes, et, d'autre part, des pouvoirs de souveraineté délégués par l'empereur d'Annam au gouverneur général de l'Indo-Chine.

A) *Des décisions du gouverneur de l'Indo-Chine en matière de caste.*

Le gouverneur des Établissements français dans l'Inde a hérité des pouvoirs que la tradition confère à l'autorité suprême en matière de castes. Les « affaires de caste » s'opposent aux « affaires d'intérêt et contentieuses, » sans que la distinction entre elles soit très nette. Alors que celles-ci relèvent des tribunaux, les affaires de caste, autrefois soumises à la juridiction du lieutenant de police par l'arrêté du Conseil souverain du 30 décembre 1769, sont aujourd'hui tranchées par le gouverneur. Toutefois, les « contestations majeures » seules lui sont directement soumises ; mais il dispose, à l'égard des « discussions particulières », d'un pouvoir d'évocation.

Les décisions du gouverneur, dans les litiges qui s'élèvent entre les castes « au sujet de leurs cultes, coutumes ou privilèges », échappent à toute espèce de recours.

Ce pouvoir a été reconnu au gouverneur par les arrêtés locaux du 26 mai 1827 (art. 6) et du 2 novembre 1841 (art. 4), puis par l'ordonnance du 7 février 1842 et le décret du 18 septembre 1877 (art. 2). Les articles 4 et 5 de l'arrêté de 1841 disposent :

« Les affaires de caste seront décidées par le gouverneur au moyen d'arrêtés ou décisions en matière d'administration et de police. Aucun recours ne sera admis, soit au contentieux administratif, soit autrement, contre lesdits arrêtés ou décisions. »

Le gouverneur joue donc en cette matière un rôle de juge souverain. C'est ce qu'a reconnu la jurisprudence du Conseil d'État.

Le Conseil du contentieux des établissements de l'Inde, saisi d'une demande relative à une décision du gouverneur autorisant, dans une aldée, l'élection du comité d'administration de pagodes, se déclara incompétent pour en connaître le 5 octobre 1905. Sur appel, le Conseil d'État confirma sa décision (27 décembre 1907, Rayalrettiar, p. 1002).

Mais, lorsqu'il s'agit de délimiter exactement le domaine des affaires de castes, on se trouve en présence de graves difficultés et de nombreuses controverses (1).

(1) Aucune difficulté n'existe au sujet des contestations majeures « qui peuvent s'élever entre une ou plusieurs castes au sujet de leurs cultes, coutumes ou privilèges » (arrêté du 26 mai 1827, art. 6) ; ce sont là des différends qui intéressent l'ordre public (droits et prérogatives du chef de caste, constitution et fonctionnement des assemblées de caste, rang des castes entre elles, etc.).

La controverse porte sur les discussions particulières « autres que celles d'intérêt et contentieuses, qui surviennent dans les familles des Indiens ou dans une même caste, au sujet des cérémonies, mariages, enterrements et autres affaires dites de caste » (même article de l'arrêté). S'agit-il de tous les litiges qui ne portent point sur une question pécuniaire (état des personnes par exemple), ou seulement de ceux qui peuvent intéresser l'ordre public ? M. Sorg (*Traité théorique et pratique du droit hindou applicable dans les établissements français de l'Inde*, 1897, p. 76) signale qu'il y a eu quatre systèmes proposés (par le Comité consultatif de jurisprudence indienne, par M. Laude, par M. Eyssette, par M. Langlard), et que la jurisprudence a suivi tantôt l'un, tantôt l'autre.

B) *De certains pouvoirs abandonnés par des souverains protégés.*

Le gouverneur général de l'Indo-Chine tient certains pouvoirs de l'abandon qui lui a été fait par le roi de l'Annam de quelques attributs de sa souveraineté.

C'est ainsi que, à la suite de conventions avec le gouvernement français, une ordonnance du 26 juillet 1897, rendue exécutoire par arrêté du gouverneur général du 13 août suivant, a supprimé les fonctions du kinh-luoc, qui représentait le roi d'Annam au Tonkin, et les a transférées au gouverneur général. Ces fonctions comprenaient notamment le pouvoir de régler en dernier ressort les litiges entre les villages au sujet des propriétés foncières dont ils ont la jouissance ; les décisions en cette matière, traitées d'abord par les mandarins locaux et provinciaux, étaient portées en dernier ressort devant le souverain de l'Annam.

Le gouverneur général, ayant reçu ces pouvoirs en 1897, organisa la procédure des recours, par des arrêtés du 29 mars et du 29 septembre 1913, et il confia le soin de trancher les litiges, en appel, au résident supérieur au Tonkin.

Mais, bien que les décisions ainsi rendues par le résident supérieur émanent d'une autorité administrative française et constituent, par suite, en apparence, des actes administratifs, elles n'en conservent pas moins leur caractère originaire d'actes souve-

raïns. C'est pourquoi le Conseil d'État, considérant que « le résident supérieur doit être réputé, dans les « questions de la nature de celles qui font l'objet du « présent litige, exercer à l'égard des villages indigènes, comme substitué au roi de l'Annam, des « pouvoirs de souveraineté qui ne comportent aucun « recours contentieux », a rejeté le recours qui était porté devant lui dans cette matière (18 février 1921, Dáo Mong-Canh, p. 187).

CHAPITRE III

LES PRINCIPALES CATÉGORIES DE RECOURS CONTENTIEUX

Il nous faut maintenant passer en revue sommairement les principales catégories de recours portés aux Conseils du contentieux, pour montrer l'application particulière à chacune d'elles des principes de compétence que nous avons posés, et pour donner une idée de leur activité.

§ 1^{er}. *Le contentieux des contrats administratifs autres que les marchés*

Nous avons vu que, pour les marchés administratifs, la compétence était attribuée dans tous les cas aux Conseils du contentieux. Pour les autres contrats administratifs, au contraire, on ne peut qu'appliquer la règle générale de compétence.

Les Conseils locaux connaissent donc de tous les contrats à caractère administratif passés soit par la

colonie, soit par une collectivité publique coloniale. Il importe peu, à cet égard, que le contrat ait été signé par le gouverneur ou par le ministre ; il suffit, pour que le Conseil local en connaisse, qu'il ait été passé au nom de la colonie, dans un but d'utilité publique coloniale, et qu'il engage l'administration de la colonie.

Il en sera ainsi, notamment, du traité passé avec le Crédit Foncier colonial, par lequel cette société s'engage à faire des prêts aux communes et aux particuliers, moyennant la garantie des pertes possibles assurée par l'administration (1).

Il en sera de même du contrat passé entre une colonie et une compagnie de navigation pour l'exécution d'un service postal (2).

Le Conseil connaîtra encore d'une réclamation élevée contre l'adjudication d'un service postal (11 mai 1883, Dussutour, p. 439). Il sera compétent pour interpréter et résoudre les difficultés d'exécution d'un contrat de concession du monopole de la fabrication des allumettes (3 août 1906, Tinayre, p. 742), d'un contrat relatif à la direction d'un hospice et d'un pénitencier de jeunes détenus (13 juin 1879, Congrégation du St-Esprit et du Sacré-Cœur

(1) 16 mai 1873, Crédit Foncier colonial de la Réunion, p. 424 ; même date, Crédit Foncier de la Guadeloupe, p. 429 ; Cass., 8 avril 1874, Crédit Foncier de la Martinique, D. 74, 1, 196 ; C. E., 12 juillet 1878, Crédit Foncier de la Martinique, p. 663.

(2) 15 janvier 1904, C^{le} des Messageries fluviales de Cochinchine, p. 17 ; même Compagnie, 18 mars 1904, p. 321, et 22 avril 1904, p. 322.

de Marie, p. 474), d'un contrat passé par une colonie avec une société forestière (10 février 1922, Josseme, p. 125).

Il en sera de même des accords passés par des pilotes avec une colonie (18 novembre 1921, Lucas et Wilmot, p. 313); cependant, dans les colonies où le décret-loi du 12 décembre 1806 a été rendu applicable, les contestations relatives aux droits de pilotage relèvent, comme dans la métropole, du Tribunal de commerce du port, quand il en existe un (25 novembre 1921, Casta-Lumio, p. 972).

Le Conseil du contentieux a donc compétence pour tous les contrats passés au nom de l'autorité locale. Mais, dès que le contrat a été passé au nom de l'État, conformément au principe général, les litiges relatifs à son interprétation et à son exécution relèvent du Conseil d'État.

Il en est ainsi du contrat passé par le ministre avec une compagnie concessionnaire de terres, et par lequel cette compagnie se trouve exemptée de certains impôts; les difficultés relatives au sens de cette clause doivent être portées non pas au Conseil du contentieux juge de l'impôt, sous forme d'une demande en décharge, mais au Conseil d'État juge du contrat, sous forme de demande en remboursement des sommes indûment versées (1).

(1) 6 août 1912, Société française d'exploitation de la Grande-Comore, p. 964; 7 février 1919, Société française de la Grande-Comore, p. 127; 21 janvier 1921, C^{ie} occidentale de Madagascar, p. 71.

§ 2. *Le contentieux des concessions de terres*

La solution de la question de compétence, en ce qui concerne les concessions de terres, doit être cherchée dans la nature de la domanialité des terres concédées. Si le terrain, concédé par l'administration coloniale, fait partie du domaine de la colonie, les litiges soulevés par la concession relèvent du Conseil du contentieux. La compétence de ce Conseil est d'ailleurs absolue ; il importe peu qu'une clause du cahier des charges stipule que les contestations seront réglées par le ministre, sauf recours au Conseil d'État, car cette règle de compétence est d'ordre public (6 juillet 1917, Soc. La Grande Ile, p. 544).

D'autre part, il est impossible de saisir le Conseil d'État d'un recours direct en annulation, qui troublerait l'ordre des compétences et aboutirait à éviter le juge du premier degré. Si les concessionnaires se trouvent lésés par une décision administrative prononçant le retour au domaine des terres concédées, ils peuvent porter leur action, comme concessionnaires, devant le Conseil local, compétent pour statuer sur les droits et obligations qui résultent du contrat ; mais ils seraient irrecevables à déférer cette décision au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir, par suite de l'existence d'un recours parallèle (21 février 1919, Chesnay et de Boisadam, p. 178).

Telle est la règle pour les contrats de concession émanant de la colonie. Il en est autrement pour les contrats qui émanent de l'État, c'est-à-dire qui sont passés par le ministre ou par le gouverneur à titre d'agent de l'État, et qui portent sur des terrains du domaine de l'État. Dans ce cas, par une application nouvelle du principe que nous avons exposé, c'est le Conseil d'État qui doit être saisi directement (1).

Dans le cas où le Conseil du contentieux a compétence comme juge du contentieux local, il peut procéder à l'interprétation d'un acte de concession, par exemple d'un arrêt de l'ancien Conseil Supérieur (21 août 1840, *Ministre de la Marine*, p. 324). Mais son pouvoir est limité par la compétence de l'autorité judiciaire ; le Conseil peut bien vérifier, par suite, si les conditions auxquelles la concession était subordonnée ont été accomplies, mais il ne saurait, sans sortir de ses attributions, connaître d'une question de limites et de propriété (10 mai 1855, *Azéma et consorts*, p. 334).

(1) 17 mai 1907, *Union congolaise*, p. 471 ; 6 août 1912, *Société Pavageau*, p. 966 ; 8 novembre 1912, *Humblot*, p. 1021 ; 17 janvier 1913, *Société Cohen frères*, p. 66 ; 9 janvier 1920, *Société française de Sasandro*, p. 17.

Cette règle de compétence ne pourrait être modifiée par un arrêté local. C'est ainsi que, dans l'arrêt du 17 janvier 1913, le Conseil d'État ne s'est pas arrêté à un acte du lieutenant-gouverneur de la Guinée réglementant les concessions du domaine de l'État et disposant que les litiges relèveraient du Conseil de la colonie.

§ 3. *Le contentieux des concessions minières*

Plusieurs des textes qui sont relatifs au régime minier des colonies prévoient formellement la compétence du Conseil du contentieux pour connaître des difficultés soulevées par les concessions.

Il en est ainsi du décret du 26 janvier 1912 sur le régime minier de l'Indo-Chine (art. 71) et du décret du 28 janvier 1913 pour la Nouvelle-Calédonie (art. 76), qui déclarent : « Tous recours et contestations auxquels donnent lieu les actes administratifs rendus en exécution du présent décret, sont de la compétence du Conseil du contentieux administratif qui statue après avoir appelé le gouverneur à présenter ses observations. »

Le décret du 16 octobre 1917 relatif à la Guyane (art. 72), et celui du 17 octobre de la même année relatif aux établissements de l'Océanie (art. 77), contiennent la même disposition. Le décret du 6 juillet 1899, qui règle le régime des mines de l'Afrique continentale, et qui a été étendu au Togo et au Cameroun par le décret du 23 octobre 1920, donne également compétence au Conseil du contentieux, dans son article 21, pour statuer sur les oppositions aux permis de recherche.

Ces dispositions spéciales n'étaient d'ailleurs pas nécessaires, et la qualité de juge de droit commun qui appartient au Conseil du contentieux aurait suffi à lui donner la connaissance de ces litiges. Le Conseil

d'État a reconnu, en effet, que « les mesures relatives à la recherche et à l'exploitation des mines se rattachent au fonctionnement d'un service local, dont les recettes et les dépenses sont portées au budget de la colonie », ce qui fait rentrer toutes les difficultés en matière de mines dans le contentieux colonial (18 avril 1913, Constans, p. 424).

C'est pourquoi le Conseil a jugé, dans de nombreux arrêts, que « toutes les contestations qui se rattachent à la recherche et à l'exploitation minière sont de la compétence du Conseil du contentieux administratif, juge de droit commun » (1).

Le Conseil du contentieux connaît donc des oppositions formées aux permis de recherche (2), de la réclamation contre un arrêté prononçant la déchéance du concessionnaire (4 mars 1910, Chovet, p. 190), d'une action en indemnité à raison de l'interdiction inopinée des recherches par l'administration (18 avril 1913, Constans, p. 424), des litiges en matière de délivrance des titres de propriété, sauf renvoi des questions préjudicielles de la compétence des tribunaux judiciaires qui pourraient être soulevées au cours de l'instance (20 décembre 1918, Nong Van Loï, p. 1150).

(1) 26 juillet 1912, Caplong, p. 875 ; 20 juin 1913, Syndicat franco-hova d'exploration, p. 706 ; 28 février 1913, Trotet, p. 280 ; 22 mai 1914, Société du Placer Enfin, p. 610.

(2) 11 juillet 1902, Onemarek, p. 523 ; 18 avril 1913, Macdonald, p. 423 ; 28 février 1913, Trotet, p. 280.

Mais, bien entendu, le Conseil n'a pour mission que d'apprécier les droits qui peuvent appartenir au concessionnaire et les atteintes qui ont pu être portées à ces droits ; il ne lui appartient pas de se substituer à l'administration active en procédant lui-même à la délivrance d'un permis (26 juillet 1912, de Périndorge, p. 876).

Il ne lui appartient pas non plus d'apprécier, en fait, l'opportunité de la délivrance ou du refus de délivrer le permis de recherche ou d'exploitation : il y a là, en effet, un acte d'autorité publique fondé sur un large pouvoir d'appréciation de la part de l'administration. Mais il peut, si la décision invoque à son appui un motif de droit erroné, renvoyer devant l'administration pour nouvel examen (9 mai 1913, Bourgarit, p. 516).

La compétence du Conseil local en cette matière étant tout à fait générale, les demandeurs en concession et les titulaires de permis ne peuvent déférer au Conseil d'État, par la voie du recours pour excès de pouvoir, les actes administratifs entachés d'illégalité qui leur font grief.

Il en est ainsi soit d'un refus de permis (26 juillet 1912, Caplong, p. 875) ou de l'annulation d'un permis accordé (20 juin 1913, Syndicat franco-hova d'exploration, p. 706), soit du rejet des réclamations (18 avril 1913, Macdonald, p. 423), soit

des actes pris en violation des droits de recherche ou de propriété (1).

Le recours pour excès de pouvoir n'est même pas ouvert devant le Conseil d'État contre l'arrêté du gouverneur qui accorde la concession, alors que ce recours existe, au contraire, contre les décrets de concession relatifs aux mines de la métropole (11 juin 1920, *Hiti-A-Hiti*, p. 572).

Signalons également que, comme dans la métropole et par application des règles générales de compétence, les dommages causés aux tiers par l'exploitant de la mine doivent être réparés par les tribunaux judiciaires ; cette règle est consacrée formellement par l'article 27 du décret du 23 mai 1907 sur le régime minier de Madagascar.

Enfin, certaines contestations ont été retirées aux Conseils du contentieux par le décret du 6 juillet 1899 relatif à l'Afrique continentale. L'article 9 décide que le droit reconnu par la coutume aux indigènes d'exploiter les gîtes superficiels d'or et de sel jusqu'à la profondeur à laquelle ils peuvent atteindre, suivant les conditions de chaque gisement, avec leurs procédés actuels, sera maintenu malgré tout permis d'exploration, de recherche ou d'exploitation ;

(1) 22 mai 1914, *Société du Placer Enfin*, p. 610 ; 14 février 1919, *Prévost*, p. 141 ; 25 juillet 1919, *Clinchant*, p. 679 ; 3 mars 1922, *C^{te} des Mines de Siguiri*, p. 192.

Il en est ainsi, notamment, de la délibération du Conseil général qui établirait une taxe minière portant atteinte aux droits tenus de l'acte de concession : 13 février 1914, *Société du Placer Enfin*, p. 180.

en cas de contestation sur l'étendue et l'exercice de ces droits, « il est statué par le commandant ou l'administrateur du cercle ou de la circonscription, sauf appel... devant le tribunal de première instance ou la justice de paix à compétence étendue de la région ».

§ 4. *La responsabilité des collectivités publiques*

Nous avons vu que la responsabilité de l'État ne pouvait être mise en jeu que par le Conseil d'État. Pour les collectivités publiques locales, au contraire, les actions en responsabilité dirigées contre elles sont de la compétence du juge administratif colonial de droit commun, du Conseil du contentieux. Dès qu'il s'agit d'une action en indemnité pour faute d'un service public administratif, il suffit donc, pour établir la règle de compétence, de déterminer si l'on est en présence d'un service public local ou d'un service public d'État.

Le Conseil du contentieux peut statuer non seulement sur la responsabilité de la colonie, mais aussi sur celle des autres collectivités publiques locales, notamment des communes ; il statue également sur celle des unions de colonies groupées en gouvernements généraux, dans les conditions fixées par les décrets qui régissent cette matière, et que nous examinerons.

Cette règle est tout à fait générale, et de nombreux arrêts du Conseil d'État l'ont consacrée (1).

Enfin, les actions en responsabilité dirigées contre l'administration des pays de protectorat de l'Indo-Chine doivent également être portées devant le Conseil du contentieux compétent (4 novembre 1921, Thomas contre Protectorat du Cambodge, p. 901).

§ 5. *Le contentieux des traitements et pensions*

Le contentieux de la fonction publique comprend deux catégories de contestations. Les unes mettent en jeu la qualité ou le statut du fonctionnaire ; elles sont relatives aux nominations, à l'avancement, aux mesures disciplinaires ; elles portent, par conséquent, sur des actes d'autorité publique qui ne peuvent faire l'objet que d'un recours en annulation : le Conseil d'État en connaît seul, comme juge de l'excès de pouvoir (11 janvier 1918, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 48).

Les autres, au contraire, portent sur les avantages pécuniaires qui sont attachés aux fonctions publiques ; dans ce cas, le litige se ramène toujours au

(1) 27 juillet 1850, Laurichesse, p. 710 ; 17 mars 1905, Eugène Yung, p. 267 ; 22 décembre 1905, Ramiadana, p. 967 ; 13 décembre 1907, Peytel, p. 935 ; 1^{er} juillet 1910, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 525 ; 17 mars 1911, Mathias, p. 336 ; 13 décembre 1912, Debay, p. 1191 ; 29 novembre 1917, colonie de la Guyane, p. 748 ; 11 avril 1919, Dubot, p. 371 ; 2 juin 1922, gouverneur général de l'Indo-Chine.

refus par la collectivité publique intéressée de reconnaître une dette ou de liquider une créance à une somme suffisante : c'est un contentieux de pleine juridiction, qui doit être porté, dans le silence des textes, au juge administratif de droit commun.

Aux colonies, le principe général qui régit la compétence administrative conduit à distinguer, en cette matière, un contentieux colonial et un contentieux de l'État.

La jurisprudence du Conseil d'État a fait cette distinction d'après un critérium très simple. Il ne s'agit pas de déterminer si le fonctionnaire appartient à un cadre d'agents locaux ou à un cadre d'État, s'il est au service de la colonie ou au service de l'État. Il suffit de rechercher si le traitement de ce fonctionnaire est imputable sur le budget de la colonie ou sur le budget de l'État : dans le premier cas, le Conseil du contentieux est compétent en premier ressort ; dans le second, le Conseil d'État doit connaître directement du litige.

La compétence du Conseil local est donc, en cette matière, extrêmement large, puisque c'est le budget de la colonie qui supporte toutes les dépenses civiles et celles de la gendarmerie. Elle s'applique aussi bien aux fonctions administratives qu'aux fonctions de l'ordre judiciaire (8 novembre 1918, Falgayrac, p. 965), alors que, dans les autres matières, et notamment au point de vue de la responsabilité des services publics, le Conseil d'État déclare que le service judiciaire est un service d'État, car il est

organisé par le pouvoir central (5 décembre 1913, Lacaille, p. 1203, précité). Mais dans le contentieux de la fonction publique, c'est l'idée de dépense qui l'emporte sur celle d'organisation.

Le Conseil du contentieux est donc compétent pour connaître de tous les litiges relatifs aux traitements imputables sur les budgets locaux des colonies ou des autres collectivités publiques coloniales (1).

La même solution doit être donnée pour les accessoires du traitement, indemnités diverses, frais de passage dans la colonie, frais de déplacement, et, de façon générale, tout ce qui se rattache au principal de la solde (2).

Il en est de même des difficultés soulevées par les remises proportionnelles auxquelles ont droit les comptables coloniaux (3).

(1) 14 février 1861, Galtier de la Roque, p. 93 ; 12 juillet 1864, Sandou, p. 620 ; 3 mars 1876, d'Esmenard, p. 202 ; 12 décembre 1902, Pillault, p. 747 ; 1^{er} juin 1906, Jacquemont, p. 505 ; 10 mars 1910, Sauger, p. 272 ; 30 juin 1911, Lara, p. 762 ; 5 juillet 1912, Benga, p. 781 ; 11 juin 1918, Gallois, p. 580 ; 6 août 1920, Véron, p. 830 ; 4 novembre 1921, Hanna Charley, p. 900 ; 17 juin 1921, colonie de la Cochinchine, p. 589 ; 12 juillet 1922, Chabassière ; 15 décembre 1922, Longuefosse ; 7 mars 1924, Phaure ; Cons. du cont. Indc, 11 août 1920, Daresté 1921, p. 174.

(2) 20 février 1903, Leclair, p. 147 ; 16 décembre 1910, Bernière, p. 956 ; 23 janvier 1920, Nouval, p. 69 ; 14 mai 1920, Hanna Charley, p. 475 ; 26 novembre 1920, Nordemann, p. 999 ; 10 novembre 1922, gouverneur général de l'Indo-Chine ; 9 novembre 1923, Marie-Florence.

(3) 20 juillet 1877, Garnier, p. 715 ; 24 mai 1878, Veyrières, p. 498 ; 3 juillet 1903, Pillault, p. 486 ; 11 août 1916, Vesser, p. 376 ; 6 juillet 1917, commune de Papeete, p. 545.

Il en est ainsi encore d'un litige relatif au cautionnement déposé par un fonctionnaire en garantie de son engagement (4 juin 1875, Delechêneau, p. 523), et d'une contestation portant sur la répartition, entre certains agents des douanes, du produit des amendes et des transactions (16 mars 1917, Iptate, p. 239).

Le Conseil du contentieux, qui est juge des traitements locaux, est juge aussi des pensions de retraite locales, pourvu qu'elles soient imputables sur un budget colonial. Il en est ainsi, notamment, des pensions servies sur la caisse des retraites des services locaux d'Indo-Chine ; d'ailleurs, le décret du 5 mai 1898, qui organise cette caisse, prévoit, dans son article 14, un recours devant le Conseil contre les décisions du gouverneur général rendues en matière de liquidation de pensions (1).

En vertu des mêmes règles, un fonctionnaire local révoqué doit agir en indemnité contre l'administration devant le Conseil du contentieux (2).

(1) 22 juillet 1905, Calvez, p. 684 ; 5 janvier 1907, Calendini, p. 6 ; 11 janvier 1918, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 18 ; 3 novembre 1920, dame Michelon, p. 901 ; 5 mai 1920, dame Tomi, p. 443 ; 13 juillet 1922, Perthuis ; 22 novembre 1922, consorts Carrère ; 10 janvier 1923, Penant, 1923, p. 101. La compétence est la même pour le compte d'assistance de l'Indo-Chine (16 février 1912, dame Carrère, p. 218 ; 26 mars 1915, dame Tourné, p. 95).

30 juin 1916, Sarraude, 251, au sujet de la Caisse locale des retraites de Madagascar. Il en est de même de toutes les caisses locales.

(2) 28 novembre 1919, Flandrin, p. 858 ; 11 novembre 1921, commune de l'Étang-Salé ; Cons. du cont. Nouvelle-Calédonie, 20 décembre 1900, Daresté, 1901, p. 95.

Nous avons dit que ces règles de compétence s'appliquaient à tous les agents rétribués sur le budget local. Malgré une décision du Conseil de la Martinique du 11 mars 1916 (Daresté 1917, p. 287), il faut comprendre, dans cette expression les engagés salariés par la colonie aussi bien que les fonctionnaires faisant partie d'un cadre régulier. D'autre part, les agents de l'administration métropolitaine détachés au service des colonies, qui continuent à faire partie de leur cadre, mais dont le traitement passe à la charge de la colonie où ils servent, relèvent, pour les questions relatives à ce traitement, du Conseil local (1).

Dans tous les cas où le Conseil a compétence en cette matière, la question ne peut être portée au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir, qui ferait double emploi avec le recours de plein contentieux ouvert devant le Conseil local. Le Conseil d'État applique strictement cette règle, et il oppose une fin de non recevoir à ces recours ; c'est ce qui résulte d'un grand nombre des arrêts que nous venons de citer (conclusions de M. Cornille dans l'affaire Moultaïen, 3 novembre 1916, p. 418).

Cependant, conformément à la jurisprudence générale du Conseil d'État, le recours pour excès de

(1) 30 juin 1911, Constant Bélénus, p. 762 ; 21 juillet 1911, Witzmann, p. 846 ; 28 novembre 1913, Bartoli, p. 1157 ; 10 juillet 1914, d'Erneville, p. 854 ; 26 janvier 1923, de Robert Lafregère.

pouvoir est recevable dans les cas où un recours de pleine juridiction ne pourrait donner la même satisfaction au requérant. Il faut pour cela que le recours mette uniquement en question la légalité d'un acte administratif, et ne se fonde pas sur un droit personnel du fonctionnaire. Il en est ainsi, par exemple, d'un pourvoi qui n'a pas pour objet l'annulation d'un acte portant atteinte aux droits du requérant en matière de traitement, mais qui poursuit l'annulation d'un arrêté réglementaire établissant la situation de tous les agents d'une même catégorie ; dans ce cas, en effet, un recours de plein contentieux porté devant le Conseil local ne pourrait faire tomber cet arrêté, même illégal. Le Conseil d'État connaîtra donc des recours formés contre des arrêtés gubernatoriaux qui supprimeraient ou diminueraient, à l'égard d'une catégorie de fonctionnaires, des avantages pécuniaires prévus par un décret (1).

Si le contentieux des avantages pécuniaires attachés aux fonctions publiques est de la compétence des Conseils du contentieux lorsque ces avantages sont imputables sur les budgets locaux, au contraire, le Conseil d'État est seul compétent lorsque le traitement ou la pension sont à la charge du budget de l'État (2).

(1) 25 février 1916, Gnanadicom, p. 90 ; 23 mars 1917, Association amicale et professionnelle des agents des affaires indigènes du Haut-Sénégal et Niger, p. 271.

(2) 30 juillet 1909, Laplume, p. 773 ; Cons. du cont. Nouvelle-Calédonie, 25 août 1909, Dareste, 1910, p. 111.

C'est ainsi que les questions relatives aux pensions de retraite régies par la loi sur les pensions de l'armée de mer doivent être déférées directement au Conseil d'État.

§ 6. *Le contentieux des contributions*

La distinction fondamentale établie entre le contentieux des contributions directes et celui des contributions indirectes par les lois des 7-11 septembre 1790 et du 5 ventôse an XII, s'applique aux colonies comme dans la métropole. Il en résulte que le contentieux des impôts directs, qui porte sur le sens ou la validité d'actes administratifs, est de compétence administrative, et que le contentieux des impôts indirects, au contraire, qui porte uniquement sur l'interprétation et l'application de la loi, relève des tribunaux judiciaires.

Or, le Conseil du contentieux ayant la connaissance générale du contentieux administratif, il s'ensuit que les litiges relatifs aux contributions directes et taxes assimilées ressortissent à sa juridiction.

Cependant, l'article 159 de l'ordonnance de 1825 et l'article 175 de l'ordonnance de 1827 exigent, nous l'avons vu, que la réclamation soit d'abord présentée au Conseil Privé constitué administrativement. Ce Conseil peut y faire droit ; mais s'il repousse la demande, sa décision ne fait nul obstacle à ce qu'elle soit portée devant le Conseil du conten-

tieux. C'est ce que le Conseil d'État a reconnu en statuant au fond sur des réclamations de cette nature, sur appel de Conseils du contentieux (1).

L'obligation de présenter la réclamation par la voie administrative au Conseil Privé, avant de la porter par la voie contentieuse devant le Conseil du contentieux, n'existe d'ailleurs que dans les colonies régies par les Ordonnances, car les articles 159 et 175 n'ont pas été visés par le décret du 5 août 1881, et le décret du 7 septembre suivant ne les a donc pas étendues à l'ensemble de nos colonies.

Au Conseil du contentieux, des règles spéciales de procédure ont été édictées en cette matière par les articles 100 à 104 du décret du 5 août 1881.

Le contentieux des contributions indirectes, au contraire, échappe à la juridiction administrative (2) ; les tribunaux ont donc compétence pour apprécier la validité et la légalité des actes en vertu desquels les contributions indirectes sont recouvrées. Dans les colonies régies par les Ordonnances, le Conseil Privé doit d'ailleurs statuer administrativement avant l'introduction de l'instance devant le tribunal.

Une exception a été apportée à cette règle de la compétence judiciaire : Un arrêté local du 4 novembre 1823, pris pour les établissements de l'Inde

(1) 23 mars 1854, Vermeil, p. 223 ; 22 juin 1854, Descamps, p. 583.

(2) 6 novembre 1822, ministre de la Marine, t. 2, p. 343 ; 4 septembre 1856, La Caussade, p. 562 ; 4 janvier 1878, Souques, p. 4 ; 6 août 1912, Société française d'exploitation de la Grande-Comore, p. 964.

dans l'exercice des pouvoirs à caractère législatif qui appartenient alors au chef de la colonie, a décidé que les litiges relatifs à la perception des contributions indirectes rentreraient dans le contentieux administratif. Le Conseil d'État en a fait application, en reconnaissant la compétence du Conseil du contentieux (6 août 1887, colonie des établissements français dans l'Inde, p. 646).

De même, s'il n'appartient pas à la juridiction administrative de statuer sur la validité de poursuites judiciaires pratiquées en vue du paiement des contributions (19 mars 1880, Jablin, p. 312), une dérogation a été également apportée à cette règle dans l'Inde. En vertu des pouvoirs reconnus au gouverneur (Décrets du 7 février 1866 et du 30 janvier 1867, autorisant ce fonctionnaire à déterminer par arrêtés le mode de poursuite des contributions), des arrêtés du 1^{er} décembre 1855 pour Pondichéry, et du 4 juillet 1868 pour Yanaon, ont décidé que les litiges relatifs aux poursuites seraient portés au Conseil du Contentieux. Le Tribunal des Conflits a fait l'application de ces arrêtés (7 avril 1884, Jablin, p. 314).

Pour les difficultés relatives aux douanes, la loi du 14 fructidor an III a donné compétence aux juges de paix. Or, un décret du 16 février 1895 est venu décider que, dans les colonies où la loi du 11 janvier 1892 sur le régime douanier est en vigueur, cette loi de l'an III est applicable de plein droit, ce qui donne compétence à l'autorité judiciaire (25 novembre 1910,

C^{te} marseillaise de Madagascar, p. 826). Il en est de même à l'égard des taxes de consommation qu'un décret a soumises à la législation douanière (25 novembre 1910, Soc. française de commerce et de navigation à Madagascar, p. 827).

Le décret du 9 mai 1892, portant établissement d'un régime douanier dans les établissements de l'Océanie, avait apporté une exception à cette règle de compétence, en attribuant au Conseil du contentieux la connaissance des litiges douaniers ; et le décret du 11 mars 1897 s'y était référé en ce qui concerne l'octroi de mer. Le Conseil d'État a jugé que ces textes étaient en vigueur dans ces établissements, car le décret du 16 février 1895 n'y a pas été régulièrement promulgué (1).

§ 7. *Le contentieux électoral*

Le contentieux électoral rentre dans la compétence du Conseil du contentieux, comme juge de droit commun du contentieux administratif, suivant la même distinction que nous avons faite pour les autres matières. Le Conseil connaît donc des élections aux assemblées locales, qui sont les organes d'une collectivité publique coloniale.

(1) 11 mai 1917, C^{te} française des phosphates de l'Océanie, p. 379 ; même date, Colonie des établissements français de l'Océanie, p. 383 ; 23 janvier 1920, colonie des établissements français de l'Océanie, p. 71.

Le contentieux des élections au Conseil général lui appartient ainsi. Il n'en était pas de même des Conseils coloniaux créés par la loi du 24 avril 1833, et qui étaient en quelque sorte des corps législatifs à caractère politique : l'ordonnance du 13 mai 1833 leur avait reconnu la prérogative de la vérification des pouvoirs de leurs membres. Mais les Conseils généraux qui leur ont succédé en 1848 sont loin de présenter les mêmes caractères. Aussi le Conseil d'État a-t-il décidé que le contentieux des élections à ces Conseils faisait partie du contentieux administratif et relevait, à ce titre, des Conseils du contentieux (5 février 1867, du Plessis, p. 131).

Depuis lors, le décret du 3 décembre 1870 a rendu applicable aux Conseils généraux des colonies la législation métropolitaine, qui consistait alors dans la loi du 22 juin 1833 ; cette loi, dans son article 51, donnait compétence au Conseil de Préfecture pour statuer sur le contentieux des élections. D'autre part, la loi de 1875, qui donne compétence exclusive au Conseil d'État pour cette matière dans la métropole, n'a pas été rendue applicable aux colonies. Le Conseil d'État a toujours reconnu la compétence du Conseil du contentieux, soit en vertu du texte de 1870, soit par application des principes de la législation coloniale (1).

La compétence du Conseil du contentieux s'étend

(1) 18 janvier 1878, élections du Marin, p. 52 ; 16 décembre 1893, élections de Port-Louis, p. 846.

aussi aux élections relatives au Conseil colonial de Cochinchine et au Conseil colonial du Sénégal (1).

En ce qui concerne les élections municipales, la compétence du Conseil du contentieux a été confirmée législativement. L'article 165 de la loi municipale du 5 avril 1884 déclare, en effet, cette loi applicable aux Antilles et à la Réunion ; et son paragraphe 6 dispose que « les attributions conférées au Conseil de Préfecture par les articles 36, 37, 38, 39, 40 et 60, sont dévolues au Conseil du contentieux administratif ». Des décrets du 24 juin 1884 et du 29 avril 1889 ont étendu les mêmes dispositions à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la Guyane.

Mais ces textes particuliers, comme ceux qui sont relatifs à toutes les élections aux conseils locaux, n'ont fait que consacrer la solution qui se dégageait des principes et de l'attribution générale de compétence au Conseil faite par les Ordonnances. Il s'ensuit que le Conseil du contentieux est juge des élections municipales, même en l'absence de texte, dans toutes les colonies où des communes ont été créées et dotées d'organismes élus (26 juillet 1909, élections de Hanoï, p. 744).

Il en résulte aussi que le Conseil est juge des élections des maires et adjoints, même lorsque l'ar-

(1) Pour le Conseil colonial de Cochinchine : 12 juillet 1882, élections de Saïgon, p. 662 ; 4 avril 1884, Viénot, p. 267. Décret du 9 juin 1922, art. 20.

Pour le Conseil colonial du Sénégal : décret du 4 décembre 1920, art. 17.

ticle 79 de la loi de 1884, qui les régit et que l'article 165 ne vise pas, n'a pas été introduit dans la colonie (19 février 1897, élections du Morne-à-l'Eau, p. 144).

Pour l'élection des délégués sénatoriaux, la question est tranchée par l'article 8 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs, qui déclare que les protestations sont jugées « par le Conseil Privé » ; il s'agit, sans nul doute, du Conseil Privé constitué en Conseil du contentieux.

D'une façon générale, la compétence de ce Conseil s'étend à toutes les assemblées locales qui sont recrutées, en tout ou en partie, par la voie de l'élection. Il faut appliquer cette règle aux Conseils de district d'Océanie, aux Conseils locaux de l'Inde, aux Conseils d'arrondissement d'Indo-Chine, qui sont devenus des Conseils provinciaux (3 juillet 1914, élections au Conseil d'arrondissement de Dinh-Toi, p. 810), aux Chambres consultatives indigènes, aux Chambres d'agriculture et aux Chambres de commerce (1):

(1) 22 mars 1901, élections à la Chambre de commerce de la Pointe-à-Pitre, p. 306 ; 15 juin 1923, élections à la Chambre de commerce de Tananarive. Décret du 10 octobre 1922 sur la Chambre de commerce de Papeete. Les arrêtés des gouverneurs qui régissent ces dernières matières constatent souvent la compétence du Conseil du contentieux.

Il est bien évident que la disposition d'un arrêté gubernatorial d'après laquelle il sera statué « par le gouverneur en Conseil Privé », n'enlève pas compétence au Conseil du contentieux (arrêté du gouverneur de la Nouvelle-Calédonie du 22 mai 1919 réorganisant la Chambre d'agriculture ; Dareste, 1921, p. 340).

En ce qui concerne les Tribunaux de commerce, la question est souvent tranchée par les textes spéciaux qui les organisent. C'est ainsi que le décret du 9 septembre 1910 instituant à Madagascar des tribunaux mixtes de commerce, a décidé que les règles relatives aux élections et aux voies de recours contre elles seraient déterminées par arrêté gubernatorial ; cet arrêté, intervenu le 6 décembre 1910 (Dareste, 1911, p. 143), adopte le système établi dans la métropole par la loi de 1883, et décide que les réclamations seront jugées par la Cour d'appel (art. 10), le contentieux de la confection de la liste appartenant au Tribunal de première instance (art. 4).

Au contraire, le décret du 16 février 1921 portant réorganisation judiciaire en Indo-Chine, reproduisant dans son article 82 les dispositions déjà édictées pour le Tribunal mixte de commerce de Cochinchine par le décret du 9 août 1898, et pour les Tribunaux mixtes de commerce du Tonkin par le décret du 21 décembre 1898, décide que « sont applicables aux élections du Tribunal de commerce les dispositions en vigueur en Cochinchine pour les élections à la Chambre de commerce de Saïgon et les voies de recours contre ces élections » ; il en résulte la compétence du Conseil du contentieux.

Enfin, la loi du 27 mars 1907 relative aux Conseils de Prud'hommes, qui donne le contentieux des élections à la Cour d'appel, contient un article 65 qui déclare que ses dispositions s'appliquent à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion.

Ainsi, lorsqu'il n'existe pas de texte spécial, le Conseil du contentieux puise dans sa qualité de juge administratif colonial de droit commun le pouvoir de prononcer sur les contestations soulevées par toutes les élections administratives à des assemblées ayant un caractère local ; et, au contraire, il faut un texte exprès pour qu'une autre juridiction soit compétente.

Mais la juridiction du Conseil du contentieux en matière électorale trouve sa limite dans le principe que le contentieux intéressant l'État, l'administration centrale, échappe à sa compétence. Le Conseil d'État en a fait application en décidant que les réclamations élevées contre les élections au Conseil Supérieur des colonies ne pouvaient être soumises au Conseil du contentieux ; considérant que « en matière électorale, s'il appartient au Conseil du contentieux administratif de statuer sur les protestations contre les élections des conseillers généraux, locaux, municipaux, et des maires et adjoints, aucun texte de loi ou de règlement ne leur a attribué compétence pour connaître des protestations formées contre l'élection des délégués des colonies au Conseil Supérieur des colonies ; que ce Conseil, placé auprès du ministre des Colonies et siégeant à Paris, fait partie de l'administration centrale », des arrêts ont décidé que les protestations devaient être portées au ministre, sta-

tuant sur avis du Comité consultatif du contentieux, la décision du ministre pouvant être déferée au Conseil d'État (1).

§ 8. *Le contentieux de l'interprétation*

Il nous suffira de dire un mot de cette branche du contentieux, qui ne présente pas de caractère spécial en notre matière. Comme le Conseil de Préfecture, le Conseil du contentieux est compétent pour déterminer le sens des actes ou des contrats dont il pourrait connaître comme juge du fond. Il donne l'interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire, lorsqu'un acte ou un contrat à caractère administratif a été invoqué devant un tribunal, et que, cet acte ou ce contrat présentant certaines obscurités, les juges ont sursis à statuer jusqu'au règlement de la question préjudicielle par l'autorité compétente (1^{er} août 1837, Patron, p. 364).

Son pouvoir d'interprétation s'applique, notamment, aux actes de concessions domaniales, qu'il s'agisse d'arrêts des anciens Conseils Supérieurs (21 août 1840, ministre de la Marine, p. 325), ou de décisions de l'autorité administrative (Cass., 29 janvier 1912, Penant 1912, 1, p. 119 ; Cass., 15 mai 1912, Penant 1912, 1, p. 39).

(1) 7 août 1897, Faymoreau d'Aquistade, p. 635 ; 6 août 1898, Faymoreau d'Aquistade, p. 639.

Mais la compétence du Conseil du contentieux en matière d'interprétation a les mêmes bornes que sa compétence en matière de plein contentieux : il n'est juge ordinaire de l'interprétation que pour les actes et les contrats à caractère colonial ; il ne peut déterminer le sens de ceux qui émanent de l'administration centrale, ou qui sont passés au nom de l'État, que dans les cas où sa compétence de pleine juridiction a été étendue par les textes à des matières intéressant l'État.

C'est ainsi que l'interprétation des décrets n'appartient qu'au chef de l'État (1).

§ 9. *Le contentieux de la répression*

Des difficultés se sont élevées sur le point de savoir si le Conseil du contentieux avait compétence pour réprimer les contraventions de grande voirie.

Les Ordonnances ne disent rien de cette attribution. Le décret du 5 août 1881, au titre de la procédure, contient un article 99 aux termes duquel, « lorsqu'il s'agit de contravention », il est procédé suivant certaines règles spéciales. Mais les instructions ministérielles du 28 octobre 1881 rendues pour l'exécution du décret éclairent sur ce point la portée de cet article et le sens qu'y attachait le législateur colonial. « L'ordonnance de 1828, disent-elles,

(1) LAFERRIÈRE. — Juridiction administrative. T. II, p. 583.

« (Il s'agit de l'ordonnance du 31 août sur la procédure), ne fait pas mention d'une procédure spéciale en cette matière; cela tient sans doute à ce que des contraventions ressortissant du contentieux administratif ne pouvaient pas exister alors faute d'objet. Depuis cette époque, on a promulgué aux colonies un certain nombre de lois sur la grande voirie. Un contentieux administratif peut, par conséquent, naître prochainement aux colonies en matière de contravention de grande voirie ».

On estimait donc que le Conseil du contentieux n'avait pas encore, en l'absence de texte spécial, compétence en cette matière. Or, la loi du 29 floréal an X ne semble pas, depuis lors, avoir été rendue applicable aux colonies. C'est ce qui explique que la Cour d'appel de l'Indo-Chine ait proclamé la compétence des tribunaux répressifs (19 mars 1915, Daresté, 1916, p. 25).

Cependant, le Conseil du contentieux est juge de droit commun en matière administrative; l'attribution générale de compétence qui lui est faite par les Ordonnances s'étend bien à ce qu'on entend, ou à ce qu'on entendait au moment des Ordonnances, par « contentieux administratif »; et la répression des contraventions de grande voirie en faisait incontestablement partie.

Aussi la Cour de cassation s'est-elle prononcée dans le sens de la compétence du Conseil du contentieux (Cass. crim., 12 décembre 1918, Daresté, 1919, p. 99).

Nous avons dit, d'autre part, à propos du contentieux des empiétements sur le domaine, que certains textes avaient donné au Conseil, avec la connaissance des contestations relatives à l'assiette du domaine public, la répression des empiétements commis. Il en est ainsi des décrets du 8 février 1899 sur le domaine public au Congo, du 26 septembre 1902 pour Madagascar et du 23 octobre 1904 pour l'Afrique Occidentale, qui prévoient l'amende, la réparation du dommage et la démolition des ouvrages établis.

CHAPITRE IV

LE CONTENTIEUX DES GOUVERNEMENTS PROTÉGÉS

La question de compétence se pose également, en Indo-Chine, au sujet des gouvernements protégés. Il ne s'agit pas du contentieux des administrations françaises fonctionnant dans les pays de protectorat, qui relève normalement des Conseils du contentieux d'Indo-Chine. Mais que faut-il décider pour les actes ou les contrats des gouvernements indigènes protégés ?

La question a été tranchée par un texte en ce qui concerne le Cambodge. A la suite des nombreuses difficultés auxquelles donnaient lieu les conventions passées par le roi du Cambodge avec des Européens, une déclaration fut signée par le roi et le gouverneur de Cochinchine le 21 décembre 1881, qui attribue au Conseil du contentieux de Cochinchine, siégeant à Saïgon, « le règlement des conflits survenus en ma-

tière de contentieux administratif entre le gouvernement cambodgien et les sujets européens ou américains résidant dans ses États et justiciables du tribunal de France ». La compétence du Conseil de Saïgon fut consacrée par deux décrets du 6 mai et du 17 septembre 1882, dont le second reprend identiquement les termes du premier, et qui reproduisent la disposition de la déclaration. L'article 3 de ces décrets ajoute que les contrats passés avant la déclaration de 1881 ne seront pas soumis à cette règle, sauf le cas où les parties intéressées en feraient la demande. L'article 1^{er} déclare, en outre, que le Conseil de Saïgon statuera sur les litiges de cette nature « en premier et dernier ressort ». En règle générale, nous le verrons à propos de la procédure, il n'appartient pas au chef de l'État de supprimer par décret le recours au Conseil d'État. Cependant, pour le contentieux d'un gouvernement indigène, cette disposition s'explique par l'origine de la compétence du Conseil du contentieux. Cette compétence résulte, en effet, de la cession qui en a été faite par le roi du Cambodge ; or, ce souverain, en acceptant de soumettre son administration au contrôle du Conseil du contentieux, n'a pas prévu le contrôle supérieur du Conseil d'État, ce qui justifie la disposition du décret.

C'est dans une situation analogue que le bey de Tunisie, concédant aux tribunaux français le contentieux administratif de son État, en 1888, a pu limiter les cas d'ouverture du recours en cassation.

Mais il va de soi que, pour admettre la légalité de cette disposition, il faut admettre que les litiges administratifs du gouvernement indigène cambodien ne rentraient pas, par leur nature, dans le « contentieux administratif » dont la connaissance appartient au Conseil du contentieux, et que ce Conseil n'a reçu compétence que par suite de la cession faite par le souverain du Cambodge.

La question se pose donc pour les autres pays de protectorat d'Indo-Chine. Faut-il, en l'absence de texte, comprendre dans le « contentieux administratif » attribué aux Conseils les litiges administratifs qui s'élèvent entre les gouvernements protégés et les justiciables des tribunaux français ? Ou faut-il, au contraire, considérer ces litiges comme des litiges privés relevant des tribunaux judiciaires ?

Cette dernière solution nous semble préférable, si l'on admet que les actes et les contrats administratifs sont ceux-là seuls qui émanent d'une administration française, et qui sont faits dans un intérêt public français.

Cependant, la solution contraire a été donnée par la Cour de cassation, qui a considéré comme marché de travaux publics un contrat passé par le gouvernement annamite avec un architecte étranger pour la construction d'un palais, et qui a conclu à la compétence du Conseil du contentieux (1).

(1) Civ. cass. 23 juillet 1902, gouvernement annamite c. Knosp, Dareste, 1902, p. 105 ; Cour d'appel de l'Indo-Chine, 2 juin 1903, Dareste, 1906, p. 130.

Il semble bien qu'il y ait là une extension un peu excessive de la notion de travaux publics et de contentieux administratif.

Quoi qu'il en soit, toute difficulté disparaît dès l'instant qu'il n'y a plus en cause de justiciable des tribunaux français. Si le litige s'élève entre le gouvernement indigène et ses sujets, portant sur l'application d'un acte de ce gouvernement, on n'est plus dans le domaine du Conseil du contentieux, ni même, d'une façon générale, dans le domaine de la juridiction française.

C'est ce qui a été jugé par le Conseil d'État. Un Français déclarait avoir subi un dommage par suite du refus par le gouvernement cambodgien d'autoriser les indigènes avec lesquels il avait traité à racheter leurs prestations, dans les conditions prévues par une ordonnance royale ; il s'adressa à la juridiction administrative, et le Conseil d'État déclara que « le Conseil d'État, non plus que le Conseil du contentieux, ne sont compétents pour connaître des contestations relatives à l'exercice des droits que les sujets de l'État protégé tiendraient de l'Ordonnance du roi du Cambodge » (4 novembre 1921, *Thomas c. Protectorat du Cambodge*, p. 901).

CHAPITRE V

LE CONTENTIEUX DES GOUVERNEMENTS GÉNÉRAUX

Après la constitution des gouvernements généraux, groupant une série de colonies, on se demanda quelle juridiction était compétente pour connaître des actes émanés de ces organismes nouveaux. La compétence des Conseils locaux ne pouvait faire doute dans les matières spécialement attribuées à leur juridiction par les Ordonnances, comme les marchés administratifs. Mais la question se posait pour les autres. On était en présence d'un intermédiaire créé entre la colonie et l'État. Fallait-il en conclure à la compétence en premier ressort du Conseil d'État, juge administratif de droit commun en dehors du contentieux proprement colonial, et pour ce motif que les Ordonnances de la Restauration n'avaient pu attribuer compétence en semblable matière aux Conseils locaux ? Fallait-il admettre, au contraire,

qu'il y avait, là encore, un contentieux colonial à caractère local, et sur lequel il appartenait aux Conseils du contentieux de statuer, suivant les règles de leur compétence territoriale ?

Le Conseil d'État, sans se prononcer expressément, avait cependant paru incliner vers la première solution. Il avait été saisi directement de certains litiges, relatifs à des contrats autres que des marchés, passés avec des services coloniaux transférés par la suite dans les attributions d'un gouvernement général ; le Conseil d'État se déclara incompétent, mais pour ce motif que ces services relevaient, au moment de la passation du marché, d'une colonie ou d'un protectorat ; la circonstance que les charges résultant de ces contrats étaient passées des budgets particuliers au budget de l'Union n'ayant pu modifier la compétence initiale, il renvoya ces litiges devant le Conseil qui était juge des contrats au moment de leur passation (1).

Mais, depuis lors, la question a été tranchée par des textes pour tous les gouvernements généraux, soit qu'un conseil du contentieux spécial ait été créé, soit qu'on ait donné compétence aux conseils existants, chacun dans son ressort territorial.

Cette seconde solution a prévalu en Indo-Chine, où elle a été consacrée, depuis 1905, par des décrets

(1) 15 janvier 1904, *Cie des Messageries fluviales de Cochinchine*, p. 17 ; 18 mai 1904, *id.*, p. 221 ; 22 avril 1904, *id.*, p. 322 ; 17 juin 1904, *id.*, p. 475.

que nous avons examinés déjà. La première solution avait été admise en Afrique Équatoriale en 1906, mais on y a renoncé en 1910 pour adopter la seconde.

A l'heure actuelle, le premier système n'est plus en vigueur qu'en Afrique Occidentale, où il fonctionne depuis 1904, et où il est consacré par le sixième décret du 4 décembre 1920.

Une question supplémentaire de compétence se pose donc en Afrique Occidentale, qui vient s'ajouter aux autres difficultés ; c'est celle du départ à effectuer entre le Conseil du contentieux du gouvernement général et les Conseils du contentieux des colonies particulières du groupe.

L'article 14 du décret de 1920 déclare sur ce point : « Le Conseil du contentieux de l'Afrique Occidentale française... connaît de tous les litiges d'ordre administratif élevés à l'occasion d'un acte passé au nom du gouvernement général, ou nés de l'exécution d'un service public dépendant du gouvernement général. »

Le principe qui doit servir à faire la distinction est donc le même que celui qui permet de séparer le contentieux colonial du contentieux d'État ; il y a seulement trois compétences superposées au lieu de deux.

Ainsi donc, la question se ramène à la distinction à établir entre les fonctions du gouvernement général et celle des gouvernements particuliers ; il s'agira, dans chaque cas, de déterminer si le service public en cause est un service de l'Afrique Occidentale française ou un service d'une colonie. La question

pourra d'ailleurs être délicate, car il n'existe aucun texte de principe qui fasse cette distinction.

D'après M. Arthur Girault, le critérium à adopter est le suivant : « les gouverneurs des diverses colonies qui existaient avant le gouvernement général ont conservé toutes celles de leurs attributions qui ne leur ont pas été enlevées par un texte » (*op. cit.*, 2^e partie, tome I, p. 263). Sont donc services des colonies tous ceux qu'un texte n'a pas déclarés services du gouvernement général, et la compétence contentieuse en résulte.

Le partage à faire suivant ce principe entre les deux conseils s'applique d'ailleurs à tout le contentieux colonial, aussi bien aux affaires énumérées par les Ordonnances qu'à celles qui font partie du contentieux administratif en général. En ce qui concerne la première catégorie d'affaires, les Conseils des colonies particulières connaîtront donc de celles qui intéressent l'État, mais ne pourront connaître de celles qui intéressent le gouvernement général.

C'est ainsi que, pour les marchés et les autres contrats, il faudra rechercher s'ils ont été passés au nom d'une colonie ou de l'Union, et quel est le budget qui supporte leur charge. La solution sera la même pour les dommages causés par l'exécution des travaux publics.

Pour les concessions de terres, il faut également se reporter à l'autorité de qui émane la concession ; aux termes du décret du 23 octobre 1904, la concession est faite par le lieutenant-gouverneur jusqu'à

200 hectares, par le gouverneur général pour les terres d'une étendue comprise entre 200 et 2.000 hectares ; les terres d'une étendue supérieure sont concédées par l'État.

Pour les concessions minières, le décret du 6 juillet 1899, relatif au régime minier de l'Afrique continentale décide que les permis de recherche et d'exploitation sont délivrés par les gouverneurs, et les textes postérieurs parlent des lieutenants-gouverneurs ; il s'agit donc, pour les litiges qui en résultent, d'un contentieux colonial qui relève des Conseils locaux ordinaires.

La responsabilité de la colonie ou celle de l'Union se trouve en jeu suivant que l'acte qui a causé le prétendu dommage émane de l'autorité coloniale ou du gouvernement général. Le principe est d'ailleurs que les pouvoirs de police appartiennent aux lieutenants-gouverneurs ; mais le gouverneur général peut concourir avec eux dans l'exercice de ces pouvoirs, et certaines matières générales lui sont réservées.

En ce qui concerne le contentieux des traitements et pensions, il faut rechercher quel est le budget intéressé. En principe, c'est là un contentieux du gouvernement général. Le gouverneur général nomme, le plus souvent, aux emplois ; il révoque les fonctionnaires qui sont à sa nomination, il prononce la mise à la retraite, il assure l'intérim aux fonctions vacantes qui sont à la nomination du pouvoir central, il règle la solde. Par contre, il n'a pas de pou-

voir au sujet des emplois communaux (1^{er} mai 1903, maire de Saïgon, Dareste, 1903, p. 99), dont le contentieux ressortit par suite aux Conseils des diverses colonies.

C'est encore le gouverneur général qui statue sur les pensions des fonctionnaires dont la nomination lui appartient, et sa décision ne peut être déférée qu'au Conseil du contentieux du gouvernement général.

Le contentieux des contributions directes relève des Conseils des colonies, car ce sont les lieutenants-gouverneurs qui établissent le mode d'assiette, la quotité et les règles de perception de ces impôts ; le décret du 30 décembre 1912 n'a fait rentrer dans les attributions du gouverneur général que les contributions indirectes.

Enfin, les élections au Conseil colonial du Sénégal relèvent du Conseil de Saint-Louis, car il s'agit d'un organe colonial ; il en est de même pour les Chambres de commerce des différentes colonies du groupe (arrêtés du gouverneur général du 31 décembre 1906). Le Conseil de Dakar n'aurait compétence que si l'on introduisait des membres élus au Conseil du gouvernement de l'Afrique Occidentale française (1).

On voit donc qu'il y a là une source de graves difficultés, et que des cas intermédiaires douteux peuvent

(1) Voir, sur les attributions du gouvernement général : PIERRE CHARMEIL. — Les gouverneurs généraux des colonies françaises, leurs pouvoirs et leurs attributions, 1922.

se présenter. Or, il ne saurait y avoir trop de clarté dans les règles de compétence ; il serait donc à souhaiter qu'un texte précis vînt faire un départ de compétence facile à appliquer entre le gouvernement général et les gouvernements particuliers. Mais la meilleure solution, dans la matière qui nous occupe, serait d'adopter le système infiniment plus simple qui est en vigueur en Indo-Chine et en Afrique Équatoriale, et de renoncer pour le gouvernement général à l'existence d'un Conseil du contentieux spécial, dont l'État se passe pour celles de ses affaires qui sont soumises aux Conseils locaux (1).

(1) Un exemple montrera la complexité de ces règles. Un marché administratif (travaux publics ou fournitures) qui doit être exécuté au Sénégal, relève, s'il a été passé par la colonie, du Conseil de St-Louis ; par le gouvernement général, du Conseil de Dakar ; par l'État, du Conseil de St-Louis. Si c'est, au contraire, un contrat qui n'a pas le caractère de marché, il relève, suivant les cas, du Conseil de St-Louis, du Conseil de Dakar, ou du Conseil d'État.

TITRE III

DE LA COMPÉTENCE « RATIONE LOCI »

La compétence du Conseil du contentieux dans l'espace présente un caractère purement territorial. Lorsqu'on veut, pour une affaire qui relève *ratione materiæ* des conseils locaux, déterminer quel est le conseil du contentieux compétent, il faut donc rechercher dans quel ressort est situé l'objet du litige. C'est d'ailleurs la règle générale des tribunaux administratifs, qui s'applique également aux Conseils de Préfecture. Elle est exprimée dans l'article 2 du décret du 6 septembre 1921, relatif à l'Indo-Chine, qui attribue le règlement du contentieux de l'État et du gouvernement général au Conseil de Saïgon ou à celui de Hanoï « suivant que les intérêts faisant l'objet du litige sont situés dans l'un ou l'autre de ces ressorts ».

S'il s'agit d'un contrat, notamment, le conseil compétent est celui dans le ressort duquel ce contrat

doit être exécuté (16 décembre 1904, Société auxiliaire de la colonisation française à Madagascar, p. 809). Le Conseil d'État en a jugé ainsi au sujet d'un contrat passé avec une compagnie chargée du service postal sur un fleuve du Cambodge, avant que le décret de 1905 fût venu donner compétence au Conseil de Cochinchine pour les matières cambodgiennes ; en effet, ce contrat « ayant été passé à Saïgon, la subvention promise devant être ordonnancée dans cette ville et la compagnie ayant le droit d'en réclamer le paiement à Saïgon, siège de son principal établissement dans l'Indo-Chine », c'est devant le Conseil de Cochinchine que devait être porté le litige relatif à son interprétation (1).

Si même, entre la passation du contrat et la naissance du litige, des remaniements administratifs sont venus modifier les limites territoriales des colonies et par suite les ressorts des conseils, le conseil compétent sera celui dans le ressort duquel se trouvent les intérêts litigieux, c'est-à-dire dans le ressort duquel le contrat doit être exécuté, alors même que ce contrat aurait été passé avec une autre colonie que celle qui s'est étendue sur ce territoire. C'est ainsi qu'après la disparition de la colonie du Soudan français, le Conseil d'État a décidé que les contrats passés en son nom relevaient des Conseils des divers colonies qui avaient hérité de ses terri-

(1) 17 juin 1904, *Cie des Messageries fluviales de Cochinchine*, p. 475 ; 22 avril 1904, *id.*, p. 322.

toires, chacun dans son ressort ; il appartient, disent ces arrêts, au Conseil du Sénégal ou à celui du Haut-Sénégal et Niger « auquel sont rattachés aujourd'hui les territoires sur lesquels devait être effectué le service de transports et d'entretien des routes auquel ce marché avait pour objet de pourvoir, de connaître... des contestations relatives à son exécution » (1).

Mais pour que les litiges relatifs à des intérêts situés dans un territoire relèvent d'un Conseil du contentieux déterminé, il faut qu'un texte ait donné compétence *ratione loci* à ce Conseil pour le territoire dont il s'agit. Cependant, le Conseil du contentieux de l'Annam-Tonkin s'était déclaré compétent pour connaître des litiges nés à Kouang-Tchéou-Wan avant le décret du 2 septembre 1905 qui devait étendre sa compétence à ce territoire (2), et il avait donné la même solution pour les litiges nés au Laos (3), se fondant sur le principe qu'une loi de compétence devait s'appliquer dès sa promulgation, comme échappant à la règle de non rétroactivité. Mais le Conseil d'État n'admit pas cette manière de voir, et il jugea que le Conseil du contentieux ne pouvait connaître des affaires antérieures au texte

(1) 1^{er} juillet 1904, Cl^é des transports par automobiles au Soudan français, p. 528 ; 27 janvier 1905, *id.*, p. 77.

(2) Conseil du cont. d'Annam-Tonkin, 29 décembre 1904, Dareste, 1905, p. 127 ; même Conseil, 1^{er} février 1905, Dareste, 1906, p. 229.

(3) Même Conseil, 26 février 1906, Journal judiciaire de l'Indo-Chine, 1906, p. 71.

qui avait établi sa juridiction dans des territoires nouveaux (12 juillet 1907, gouverneur général de l'Indo-Chine, p. 654).

Le principe purement territorial de la compétence du Conseil du contentieux doit conduire à admettre que ce conseil ne peut connaître de litiges portant sur des faits qui se sont tous déroulés en dehors de l'étendue de son ressort. Par suite, si un litige faisant partie du contentieux colonial, relevant donc en principe des Conseils locaux, porte sur des faits qui se sont tous passés ou dont la plus grande partie s'est passée dans la métropole, il faut en conclure, aucun conseil local n'ayant plus de compétence territoriale à son égard, que le Conseil d'État doit en être saisi directement.

C'est en application de ce principe que le Conseil d'État, dans un arrêt que nous avons déjà cité, a proclamé sa compétence au sujet d'un marché passé dans une colonie pendant la guerre pour le transport d'indigènes dans la métropole, pour le motif que ce marché « devait recevoir la plus grande partie de son exécution en dehors de la colonie » (27 juillet 1921, Lapicque, p. 765). Le Conseil d'État s'est encore reconnu compétent pour statuer sur un recours contre une décision suspendant la solde d'un agent des douanes qui, après avoir été détaché dans une colonie, avait été remis à la disposition de son département et n'avait pas encore été pourvu d'un emploi métropolitain ; or, la mise à la disposition du département des Finances ne faisait pas cesser

l'affectation coloniale avant qu'un emploi fût attribué à ce fonctionnaire, et sa solde restait à la charge de la colonie ; mais le Conseil du contentieux n'aurait pu connaître de faits qui s'étaient exclusivement passés dans la métropole et qui étaient indépendants du service de l'agent dans la colonie (8 juillet 1910, Albert, p. 562).

Cependant, on doit tenir compte, en cette matière, du caractère particulier des agences économiques que les diverses colonies possèdent dans la capitale. Ce sont là, en effet, des établissements exclusivement régis par des arrêtés des gouverneurs, fonctionnant aux frais des budgets locaux, et qui constituent des services de chaque colonie détachés sur le territoire métropolitain. Les faits qui sont relatifs à l'activité de ces agences doivent donc être réputés s'être passés dans la colonie, et relèvent, à raison de ce caractère purement colonial, du Conseil du contentieux. C'est ainsi que le Conseil d'État a renvoyé au Conseil du contentieux une action intentée par un fonctionnaire colonial mis à la retraite, et tendant au paiement du traitement dû pour les services rendus par lui à l'agence économique de l'Afrique Occidentale (23 novembre 1923, Corrad, Penant, 1924, p. 58).

ANNEXE

§ 1^{er}. *La juridiction des comptes*

Sous l'ancien régime, les comptes des trésoriers généraux de la Marine étaient rendus et jugés en la Chambre des Comptes de Paris (déclaration du 4 mars 1744).

Les Ordonnances constitutives de 1825 (art. 158), 1827 (art. 175) et 1828 (art. 163) ont donné au Conseil Privé le jugement des comptes de tous les comptables de la colonie à l'exception du trésorier, et de ceux des comptables embarqués sur les bâtiments au service de la colonie. Par une anomalie singulière, cette compétence n'a pas été attribuée au Conseil Privé constitué en Conseil du contentieux, mais au Conseil Privé dans sa forme administrative ordinaire. Cette disposition se trouve en effet contenue dans la Section qui traite « Des matières qui sont décidées ou arrêtées par le Conseil », et non pas dans celle qui est intitulée « Des matières que le Conseil juge administrativement ». Le Conseil Privé, dans

sa forme d'organe administratif, a donc sur ce point une véritable juridiction, qu'il a toujours conservée depuis lors.

En effet, ce système est consacré par le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, qui décide que les Conseils Privés jugent les comptes des comptables autres que les trésoriers-payeurs, la Cour des Comptes statuant en appel et jugeant en premier ressort les comptes des trésoriers-payeurs.

La loi de finances du 13 juillet 1911 (art. 126) a réparti autrement la compétence. Elle décide que la Cour des Comptes juge les comptes des comptables du budget de l'État et des budgets locaux, et, d'autre part, les comptes des comptables des budgets régionaux, provinciaux, municipaux, des hospices et établissements de bienfaisance, lorsque les recettes ordinaires constatées dans les trois années précédentes ne dépassent pas 30.000 francs par an. Cette disposition assimile les comptables communaux des colonies à ceux de la métropole, qui relèvent dans les mêmes conditions du Conseil de Préfecture.

Le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies, qui a remplacé celui de 1882, reprend ces dispositions, en spécifiant que les comptes qui ne relèvent pas de la Cour directement ressortissent au Conseil Privé, sauf appel, et en ajoutant aux établissements de bienfaisance les autres établissements publics des colonies. Lorsque le montant

des droits constatés sur les revenus ordinaires a dépassé pendant trois exercices consécutifs le chiffre qui limite la compétence du Conseil Privé, le gouverneur doit prendre un arrêté pour déférer les comptes à la Cour; celle-ci rend alors un arrêt attributif de juridiction. D'autre part, le gouverneur doit envoyer chaque année à la Cour des Comptes un état des revenus perçus par les divers services dont les comptes relèvent du Conseil Privé; le procureur général recherche si la Cour a été saisie de tous les comptes qui doivent lui être soumis, et il peut demander au gouverneur de prendre un arrêté déclaratif de changement de juridiction (art. 402 à 409).

Enfin, la loi de finances du 29 avril 1921 (art. 36), qui modifie sur ce point la loi de finances de 1911, en même temps que la disposition de la loi municipale de 1884 établissant la même règle pour les comptables communaux de la métropole, porte de 30.000 à 100.000 francs le chiffre au delà duquel la compétence en premier ressort passe à la Cour des Comptes.

Telle est la seule attribution juridictionnelle qui appartienne au Conseil Privé constitué administrativement. Il n'appartient d'ailleurs qu'au juge du compte de statuer sur l'existence et la quotité d'un débet, ou de proclamer un fonctionnaire comptable de fait. Le gouverneur général ne pourrait se substituer à lui en cette matière (27 novembre 1918, Brault, Daresté, 1919, p. 17), non plus que le ministre des Finances (29 mars 1889, Humann, p. 417).

Cette attribution du Conseil Privé appartient également au Conseil d'administration ou au Conseil de Protectorat, qui jouent le rôle de Conseil Privé (arrêt précité du 27 novembre 1918).

§ 2. *La juridiction des conflits*

Les Ordonnances de la Restauration, qui faisaient du Conseil Privé une sorte de Conseil d'État pour la colonie, avaient remis au Conseil du contentieux le règlement des conflits d'attribution entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. Le paragraphe 1^{er} de l'article qui énumère les attributions contentieuses du Conseil lui donnait, en effet, compétence pour connaître : « Des conflits positifs ou négatifs élevés par les chefs d'administration, chacun en ce qui le concerne, et du renvoi devant l'autorité compétente, lorsque l'affaire n'est pas de nature à être portée devant le Conseil Privé. » Comme dans les autres matières, l'appel était possible devant le Conseil d'État.

Le pouvoir d'élever le conflit appartenait donc à tous les chefs d'administration, et la jurisprudence le reconnut au gouverneur (19 décembre 1821, Picou, 1821, tome 2, p. 550), au contrôleur colonial (5 novembre 1828, Deheyne, p. 741), au procureur général (24 décembre 1845, Covindaretty, p. 598), au commandant militaire au sujet des taxes de remplacement du service des milices (28 août 1848,

Julienne, p. 556), au directeur de l'Intérieur (4 septembre 1856, Crespin, p. 566), au commissaire de la Marine chef du service administratif (10 mai 1860, Granier de St-Mangon, p. 391).

L'ordonnance du 1^{er} juin 1828 sur les conflits n'ayant pas été rendue applicable aux colonies, les conditions restrictives qu'elle apporte au pouvoir d'élever le conflit d'attribution n'étaient pas obligatoires. C'est ainsi que le conflit pouvait être élevé valablement devant la Cour de cassation (5 novembre 1828, précité), et qu'il n'était pas nécessaire de faire précéder l'arrêté de conflit d'un déclinatorio d'incompétence (24 décembre 1845, précité).

Cette attribution était devenue anormale depuis la loi du 24 mai 1872 instituant le Tribunal des conflits. Aussi l'article 4 du décret du 5 août 1881 la retira-t-elle au Conseil du contentieux, pour donner compétence au Tribunal des conflits en premier et dernier ressort « conformément à l'article 25 de la loi du 24 mai 1872 ». Le même article 4 ramène les règles de la législation coloniale des conflits à celles de la législation métropolitaine, en disposant : « Le droit d'élever le conflit appartient au gouverneur dans les cas et suivant les formes prévues par l'ordonnance du 1^{er} juin 1828. »

Le gouverneur est désormais, comme le préfet dans la métropole, le seul détenteur de ce pouvoir, qui n'appartient plus aux chefs d'administration, et qui ne saurait être exercé par les administrateurs subordonnés (Tribunal des conflits, 22 juillet 1899,

administrateur chef de Diégo-Suarez, Leb., p. 538).

La question s'est posée de savoir qui pouvait élever le conflit dans les colonies groupées en gouvernements généraux. Le Tribunal des conflits l'a tranché dans un arrêt du 22 mars 1920 (Lemaire, Leb., p. 340) ; aucun texte n'ayant transféré cette attribution au gouverneur général, il a considéré qu'elle appartenait exclusivement aux lieutenants-gouverneurs.

§ 3. *Les anciennes Commissions d'appel et les règlements de juges en matière criminelle*

1^o Les anciennes Commissions d'appel.

Le régime commercial de l'exclusif, établi dans l'intérêt unique de la métropole et imposé aux colonies, comportait l'existence de lois souvent mal supportées outre-mer, gênantes en tous cas pour la vie des possessions lointaines, et dont l'application par des juridictions imbues de l'esprit local aurait pu présenter des difficultés. Le législateur tenait en méfiance, sur ce point, les tribunaux ordinaires, souvent composés d'habitants de la colonie accessibles aux sentiments locaux, et défenseurs plutôt de l'intérêt de la colonie que de l'intérêt de la métropole. C'est pourquoi on eut l'idée de soustraire aux tribunaux les affaires relatives au commerce étranger, et d'en donner la connaissance à une juridiction

spéciale présidée par le gouverneur et composée en majorité de fonctionnaires.

L'idée n'était pas nouvelle. Déjà, les lettres patentes d'octobre 1727 « concernant le commerce étranger aux îles et colonies de l'Amérique » donnaient le jugement des contraventions au commerce étranger à une commission composée du gouverneur, de l'intendant, des officiers majors ayant séance au Conseil Supérieur et de quelques officiers de ce Conseil.

Puis, l'arrêté des consuls du 12 vendémiaire an XI institua une Commission spéciale pour juger, en appel des tribunaux ordinaires, les contraventions en matière de commerce étranger et de douanes. Elle comprenait le capitaine général, le préfet colonial, le commissaire de justice et trois membres du tribunal d'appel choisis pour chaque affaire par le capitaine général. La Cour de cassation, considérant « que lesdites lettres patentes et ledit arrêté, en créant ces commissions, ont eu pour objet d'empêcher, dans les colonies, l'influence locale que le commerce exclusif de la métropole avec les colonies aurait eu à craindre », jugea qu'en aucun cas le Conseil Supérieur ne pouvait statuer en appel sur des matières réservées à la compétence de la Commission (Cass., 7 août 1821, S. 1822, 1, 243). Les recours contre les décisions de ces commissions devaient être portés à la Cour de cassation (C. E., 1^{er} mai 1822, Bidon, Leb., 1822, tome 1^{er}, p. 385).

Les Ordonnances constitutives reprirent ces dispositions. Elles décidèrent que le Conseil Privé se

constituerait en Commission d'appel de la même façon qu'il se constituait en Conseil du contentieux administratif, par l'adjonction de deux magistrats de l'ordre judiciaire. Ainsi composé, il prononçait, sauf recours en cassation, sur l'appel des jugements des tribunaux de première instance en matière de contravention aux lois et ordonnances sur le commerce étranger et les douanes (art. 162 de l'ordonnance de 1825, 178 de celle de 1827, 167 de celle de 1828). L'ordonnance de 1825 ajoutait : « mais seulement en cas de fraude », mais cette réserve fut supprimée par une ordonnance du 30 septembre 1827.

La Commission d'appel connaissait également des affaires de traite des noirs, sauf le cas où une loi, ayant qualifié crime ce trafic, avait donné compétence aux tribunaux criminels.

Les mêmes règles furent reproduites dans les ordonnances postérieures, et même dans le décret du 12 décembre 1874 sur le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (art. 170).

Le mode de procédure devant la Commission d'appel et le pourvoi en cassation contre ses arrêts étaient régis par le titre II de l'ordonnance du 31 août 1828 sur la procédure.

Mais avec la disposition du régime du commerce exclusif, un pareil système ne se comprenait plus. Il devenait impossible de le maintenir lorsque le décret du 5 août 1881 eût fait du Conseil du contentieux un tribunal administratif statuant en vertu d'un pouvoir propre. Aussi l'article 5 de ce décret

décida que le Conseil cessait de prononcer comme Commission d'appel, et que les affaires qui lui étaient déferées en cette qualité seraient portées devant la Cour d'appel (1).

2^o *Les règlements de juges en matière criminelle.*

La précaution prise ainsi dans l'intérêt de l'État par les Ordonnances avait été renforcée par une disposition du Code d'instruction criminelle colonial. Il fallait empêcher les empiétements sur le domaine de la Commission d'appel. C'est pourquoi, de même qu'on avait permis au Conseil du contentieux de déterminer lui-même les limites de sa compétence en tranchant les conflits d'attribution, de même on donna au Conseil Privé le soin de fixer la compétence de la Commission d'appel en tranchant les conflits de juridiction en matière répressive.

C'est ainsi que l'ordonnance du 19 décembre 1827 portant application et modification du Code d'instruction criminelle à la Réunion, celle du 12 octobre 1828 pour les Antilles, celle du 10 mai 1829 pour la Guyane, donnent au Conseil Privé le pouvoir de trancher les règlements de juges en matière criminelle, correctionnelle et de police (art. 525 à 541).

(1) Le décret du 25 mai 1881, relatif à la Cochinchine, avait donné au Conseil Privé un rôle de juge d'appel dans un cas particulier ; il ouvrait un recours contre les peines disciplinaires prononcées par les administrateurs ; ce recours devant être porté devant le gouverneur en Conseil Privé constitué avec l'adjonction de deux magistrats.

D'autre part, donnant au Conseil Privé certains pouvoirs qui appartiennent dans la métropole à la Cour de cassation, ces mêmes ordonnances lui attribuent le soin de statuer sur les renvois d'un tribunal à un autre pour cause de suspicion légitime (art. 542 et s.), et sur les demandes en revision en matière criminelle (art. 443 et s.).

Comme pour les règlements de juges, ces dispositions s'expliquaient par les dangers que les passions locales pouvaient faire courir à l'ordre public ; on voulait que le dernier mot restât au Conseil, qui représentait l'autorité métropolitaine, et qu'il pût être statué rapidement.

Mais ces dispositions ne furent pas étendues à d'autres colonies. L'ordonnance du 26 juillet 1833, qui introduit le Code d'instruction criminelle à St-Pierre-et-Miquelon, ne les reproduit pas ; et l'ordonnance du 14 février 1838, qui introduit le même Code au Sénégal, attribue les règlements de juge en matière répressive à la Cour de cassation. Le Conseil d'État a jugé, d'autre part, qu'en l'absence d'une disposition expresse, le Conseil d'administration des établissements de l'Inde ne pouvait régler de juges (23 août 1843, Annapoullé, p. 458).

Avec la disparition des commissions d'appel consacrée par le décret de 1881, l'attribution des règlements de juges au Conseil Privé perdait toute utilité. C'est pourquoi les instructions du 28 octobre pour l'exécution de ce décret déclarèrent : « Cette situation ne peut se prolonger, car elle est en opposition

avec les principes de notre droit. Si elle n'a pas fait l'objet d'une disposition expresse dans le décret, c'est que le Conseil... tient sa compétence, sur cette matière, du Code d'instruction criminelle coloniale. Il convient donc, pour procéder avec ordre, de n'enlever cette attribution au Conseil... qu'en revisant le Code d'instruction criminelle coloniale... Ces compétences spéciales ne sauraient être maintenues ».

Mais cette réforme semble avoir été oubliée depuis lors, et la compétence du Conseil Privé, en ces matières, aux Antilles, à la Guyane et à la Réunion, n'a pas disparu.

Il est à remarquer que la décision du Conseil Privé, en ce cas, est sans recours, car aucun texte ne prévoit d'appel, et le recours pour excès de pouvoir ne serait pas recevable dans une question qui touche à l'organisation judiciaire.

QUATRIÈME PARTIE

Procédure (1)

CHAPITRE PREMIER

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA PROCÉDURE

Les Ordonnances constitutives prévoyaient que le mode de procéder devant le Conseil du contentieux serait déterminé par un règlement particulier. Préparée par la Commission de l'organisation judiciaire des colonies et examinée par le Conseil d'amirauté,

(1) *Bibliographie* : G. PILLIAS. — Traité de la juridiction contentieuse administrative aux colonies, 1^{re} éd., Tananarive, 1902 ; 2^e éd., Paris, 1904, avec la reproduction et le commentaire du décret du 5 août 1881.

M. BOYER, administrateur des services civils de l'Indo Chine. — Les Conseils du contentieux, avec une étude sur le contentieux administratif. Saïgon, 1923.

TEISSIER et CHAPSAL. — Traité de la procédure devant les Conseils

une ordonnance intervint le 31 août 1828 « sur le mode de procéder devant les Conseils Privés des colonies », qui comprenait 214 articles. Très soigneusement rédigée, elle fut modifiée seulement par une ordonnance du 26 février 1838, qui vint rectifier deux erreurs de rédaction.

L'ordonnance de 1828 s'appliquait à toutes les colonies pourvues d'un Conseil Privé et régies par les grandes Ordonnances de la Restauration, c'est-à-dire aux grandes colonies. Mais lorsque des Conseils d'administration furent créés, sous la Monarchie de Juillet, dans les petites colonies, le Conseil d'État admit que l'ordonnance de 1828 devait aussi s'appliquer à ces conseils (28 juillet 1859, *Le Pommelec*, p. 535, au sujet de St-Pierre-et-Miquelon). D'ailleurs, des arrêtés locaux de 1841 pour l'Inde et de 1842 pour le Sénégal avaient reproduit les dispositions de l'ordonnance. On eut donc, dès le début, un règlement de procédure unique pour tous les conseils.

L'ordonnance de 1828 avait emprunté ses dispositions au règlement sur le Conseil d'État du 22 juillet 1806, aux ordonnances sur les tribunaux ter-

de Préfecture (De la procédure à suivre devant les Conseils de Préfecture, *Lois nouvelles*, 1890, p. 293).

BRÉMOND. — Examen critique de la loi du 22 juillet 1889.

ISAURE TOULOUSE. — Manuel formulaire de procédure administrative, 1890.

E. ARNOUX. — De la procédure contentieuse et de la recevabilité des pourvois devant le Conseil d'État, 1899.

riers, notamment à celle de 1766, et surtout au Code de procédure civile. Les rédacteurs de l'ordonnance avaient tendu à se rapprocher de ce dernier code, en reproduisant souvent ses dispositions et en faisant des renvois à beaucoup de ses articles.

Le grand avantage de cette ordonnance fut que les Conseils du contentieux possédaient, dès leur début, un Code complet de procédure administrative. A la même époque, dans la métropole, les Conseils de Préfecture n'étaient régis par aucune règle légale en cette matière : ils empruntaient aux autres procédures celles de leurs dispositions qui paraissaient conformes à leur organisation propre, mais avec les difficultés des controverses et des applications par analogie ; ils devaient attendre une réglementation jusqu'en 1865, un code de procédure jusqu'en 1889.

Mais, s'il y avait là pour les colonies un avantage précieux, on pouvait reprocher à l'ordonnance de 1828 d'avoir été trop calquée sur le Code de procédure civile et d'avoir emprunté aux règles judiciaires un trop grand nombre de leurs complications ; il en résultait des frais et des lenteurs qui convenaient mal à la procédure administrative.

D'autre part, des améliorations successives furent apportées au mode de procéder des Conseils de Préfecture par le décret du 30 décembre 1862, la loi du 21 juin 1865 et le décret du 12 juillet suivant ; la publicité des audiences et le débat oral y firent leur apparition. Enfin, un projet de loi sur la procédure

des Conseils de Préfecture, élaboré par le Conseil d'État et rapporté par M. Aucoc, fut présenté au Sénat le 10 juin 1870, mais les événements l'empêchèrent d'aboutir.

On voulut introduire ces améliorations aux colonies, et simplifier en même temps la procédure, tout en conservant les avantages qui résultaient de l'existence d'un code complet que les Conseils de Préfecture ne possédaient pas encore.

Ce fut l'objet du décret rendu en Conseil d'État le 5 août 1881, « concernant l'organisation et la compétence des Conseils du contentieux administratif dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, et réglementant la procédure à suivre devant ces conseils ». Ce texte fut rendu applicable à toutes les colonies françaises un mois après, par le décret du 7 septembre 1881, qui apporte quelques dispositions nouvelles au sujet des délais.

Le décret du 5 août fut commenté par les instructions du 28 octobre 1881, par les circulaires du 22 juin 1882, du 13 août 1883, du 20 mai 1887 et du 1^{er} juillet 1896. Enfin, le décret du 25 janvier 1890 vint modifier les délais d'appel pour les colonies autres que les Antilles et la Réunion.

Le décret de 1881 consacrait, à l'égard de l'ordonnance de 1828 qu'il abrogeait, quelques innovations très importantes et qui constituaient des progrès sensibles. L'ordonnance donnait au gouverneur, après examen de la requête du demandeur, la faculté d'en ordonner la communication aux parties inté-

ressées ou de refuser l'ordonnance de soit communiqué ; dans ce dernier cas, l'affaire était aussitôt rapportée au Conseil sur la simple production de la requête ; le Conseil pouvait juger qu'il y avait lieu de faire la communication ; mais, dans le cas contraire, le rejet ne pouvait plus donner lieu qu'au recours devant le Conseil d'État. Au contraire, le décret de 1881 rend obligatoire l'arrêté de soit communiqué.

L'ordonnance avait institué, d'autre part, des officiers ministériels spéciaux pour instrumenter devant le Conseil. C'étaient les avocats au Conseil Privé, nommés par le gouverneur parmi les avoués ou les avocats-avoués du chef-lieu de la colonie ; toute instance devait être introduite par leur ministère. Un huissier au Conseil devait faire les significations d'avocat à avocat. Cette organisation, imitée de celle qui fonctionne devant le Conseil d'État, disparut avec le décret de 1881, qui donne aux parties la faculté de se défendre elles-mêmes ou de se faire représenter par des mandataires de leur choix. Le système des notifications par voie administrative est généralisé, et remplace celui des significations par actes extra-judiciaires. Cette réforme a entraîné la disparition des articles relatifs aux reprises d'instance et constitution de nouvel avocat, et des règles relatives au désaveu.

Un autre changement résulte de l'article 76, qui décide que « les décisions du Conseil du contentieux sont exécutoires par elles-mêmes » ; l'ordonnance de

1828 exigeait, au contraire, qu'un arrêté du gouverneur vînt rendre exécutoire la décision. Il y a là, en quelque sorte, la substitution de la justice déléguée à la justice retenue.

L'article 24 établit la publicité des audiences. L'article 26 institue le débat oral, en permettant aux parties ou à leurs mandataires de présenter des observations à l'appui de leurs conclusions écrites. Ce même article donne au commissaire du gouvernement la faculté de conclure oralement, alors qu'il devait auparavant déposer ses conclusions par écrit.

Enfin, beaucoup de simplifications ont été opérées ; des articles nouveaux ont été souvent substitués aux références au Code de procédure civile ; la péremption d'instance, qui se conçoit mal dans une procédure dirigée par le juge, a disparu.

Dans la rédaction du décret de 1881, le Conseil d'État s'était inspiré largement du projet de loi qu'il avait rédigé en 1870. Ce projet de loi devait donner naissance, quelques années plus tard, à la loi du 22 juillet 1889 qui règle la procédure devant les Conseils de Préfecture. Il en résulte que la procédure est la même, à peu de choses près, pour les tribunaux administratifs du premier degré de la métropole et des colonies.

Si l'on fait abstraction des règles spéciales qui régissent le recours au Conseil d'État, on ne constate que des différences de détail. Cependant, dans l'ensemble, le décret de 1881, qui s'est inspiré sur plu-

sieurs points de l'ancienne ordonnance, est plus complet que la loi de 1889 ; il réglemente plus longuement les incidents de la procédure.

L'ordonnance de 1828 et le décret de 1881 ont présenté, pendant longtemps, un intérêt considérable pour la métropole ; en l'absence de texte d'ensemble, ils pouvaient fournir, comme le notaient Serrigny et Chauveau, des inductions précieuses pour l'interprétation des règles à observer devant les Conseils de Préfecture ; les controverses entre juristes de la métropole se fondaient parfois sur des dispositions de ces textes. Cet intérêt a disparu depuis 1889.

Cela nous dispensera d'étudier longuement la procédure des Conseils du contentieux. Nous nous bornerons à signaler les différences que le décret de 1881 présente avec la loi de 1889, renvoyant pour le surplus aux ouvrages relatifs aux Conseils de Préfecture.

Le décret de 1881 est applicable, sauf une exception que nous indiquerons, à toutes nos colonies. Tous les textes qui ont organisé des Conseils du contentieux se sont référés à ses dispositions, et ne l'eussent-ils pas fait qu'il conviendrait encore d'en appliquer les règles, qui sont les règles générales de procédure des Conseils du contentieux (28 juillet 1859, précité, *Le Pommelec*, p. 535).

Il est à remarquer qu'il y a là une des très rares matières qui soit réglementée de façon identique pour toutes nos colonies. Il est vrai que la procédure, comme la compétence, se prêtent facilement et avec

avantage à l'établissement d'une règle uniforme, qui ne peut qu'apporter plus de clarté et permettre la constitution d'une véritable jurisprudence. Au contraire, la composition même des conseils varie, nous l'avons vu, suivant les établissements, car les différences dans l'importance des colonies et dans leur organisation permettraient difficilement l'uniformité sur ce point.

Simple et dégagée de beaucoup de formalités, essentiellement écrite, dirigée par le juge et non pas par les représentants des parties, la procédure des Conseils du contentieux a donné satisfaction complète à ceux qui la pratiquent ; elle apparaît comme parfaitement adaptée aux exigences de la vie administrative, qui nécessite une justice rapide et sans complications.

Cela parut si évident que, lorsqu'on fut appelé à doter les tribunaux français du Maroc d'un code de procédure, c'est le décret relatif aux Conseils du contentieux, en même temps que la loi sur les Conseils de Préfecture, qui servit de modèle au Dahir du 12 août 1913 sur la procédure civile.

On peut donc dire que, dans les colonies où les Conseils du contentieux sont organisés de façon à présenter des garanties de compétence et d'impartialité, c'est-à-dire en Indo Chine, ces Conseils constituent une juridiction extrêmement perfectionnée, à laquelle il n'est plus à souhaiter qu'un peu plus de précision dans les règles de compétence.

§ 1^{er}. *La procédure du décret du 5 août 1881*

Nous nous bornerons en général, dans ce paragraphe, à relever les différences de détail qui distinguent la procédure des Conseils du contentieux de celle des Conseils de Préfecture.

A) *L'instance.*

Tout d'abord, et comme au Conseil de Préfecture, l'instance peut être introduite directement devant le Conseil du contentieux, sans qu'il y ait à justifier d'une décision administrative préalable ; cependant, l'administration peut toujours insérer dans ses contrats une clause spécifiant que les litiges auxquels ils pourront donner lieu devront faire l'objet d'une décision administrative avant d'être portés devant le juge, et, dans ce cas, le Conseil ne peut être saisi directement (Bach-Thaï Buoï, 12 janvier 1923).

Le décret de 1881 prévoit quelques règles spéciales pour « le recours au Conseil du contentieux contre une décision qui y ressortit ». Dans ce cas, l'article 11, complété par l'article 3 du décret du 7 septembre 1884, fixe certains délais pour se pourvoir ; si la décision a été rendue dans la colonie où le requérant demeure, le délai est de trois mois (alors qu'on ne dispose que de deux mois pour former un recours pour excès de pouvoir devant le

Conseil d'État) ; si le requérant n'est pas domicilié dans la colonie où la décision a été rendue, on prend les délais accordés en matière civile et commerciale par les deux décrets du 22 avril 1863 (1) et les quatre décrets du 29 août 1863, en les augmentant de deux mois pour les colonies visées par ces textes (Antilles, Réunion, Guyane, Inde, St-Pierre-et-Miquelon, Sénégal), et de trois mois pour les autres colonies. Tous ces délais sont doublés en cas de guerre maritime.

Le calcul du délai est donc facile pour les anciennes colonies, seules prévues dans les textes de 1863. Mais la question est plus délicate pour les colonies nouvelles, car le décret du 7 septembre, en renvoyant « pour les autres colonies » aux délais fixés « par l'article premier des décrets du 29 août 1863 », néglige de dire de quel décret il s'agit, car il y a en réalité quatre articles 1^{er} différents. Il est évident qu'il faut rattacher chaque groupe de colonies nouvelles à la vieille colonie la plus rapprochée. Mais un pareil système est fâcheux, car les règles en matière de délais, et par suite de déchéances, ne sauraient être trop précises ; et l'on aboutit, d'autre part, à appliquer des règles mal adaptées aux colonies nouvelles, pour lesquelles elles n'ont pas été faites.

Ce délai ne court que de la notification de la décision attaquée (21 décembre 1837, Dupeyrat, p. 563) ;

(1) C'est par erreur que l'art. 11 du décret du 5 août vise les « décrets des 20 et 22 avril 1863 » relatifs aux Antilles et à la Réunion : les deux décrets sont, en réalité, du 22 avril.

mais il est imparti à peine de déchéance (23 novembre 1883, Moreau, p. 834). D'autre part, une expédition de la décision attaquée doit être jointe au recours, à peine de déchéance (art. 7).

Ces délais sont importants, car, comme nous le verrons, ils s'appliquent également à la déclaration de recours devant le Conseil d'État.

Nous passerons rapidement sur les autres particularités du décret du 5 août. C'est ainsi que, lorsqu'il n'a pas été fourni un nombre de copies de la requête égal à celui des parties en cause, la déchéance a lieu un mois après l'avertissement du secrétaire, et non pas quinze jours comme pour le Conseil de Préfecture (art. 8). Au contraire, si la demande est signifiée par exploit d'huissier, cet exploit doit être déposé au secrétariat non pas dans les quinze jours, mais dans les huit jours (art. 9).

L'article 12 interdit de nommer rapporteur le chef d'administration dont la décision est attaquée ; cette disposition s'explique par l'organisation spéciale de la plupart des Conseils du contentieux.

L'article 13 prévoit un arrêté de soit communiqué rendu par le président, qui fixe un délai pour fournir les défenses ; au contraire, c'est le Conseil de Préfecture lui-même qui ordonne la communication aux parties.

L'article 14 donne, en matière de prises d'eau, de chemins et de servitudes, la faculté de notifier cet arrêté au gérant des biens du défendeur dans la colonie.

Le décret n'autorise pas, comme le fait la loi de 1889, le déplacement des pièces de l'affaire au profit des avoués et des avocats (art. 16).

D'une manière générale, le décret de 1881 fixe lui-même les délais que la loi de 1889 laisse à l'appréciation du Conseil ; il en est ainsi de la notification de l'arrêté de soit communiqué qui doit intervenir dans le mois (art. 18), et de la production des mémoires en défense, à laquelle sont impartis les délais de l'article 13 que nous avons déjà examinés.

L'article 21 décide qu'il ne peut y avoir, en tout, plus de deux requêtes entrant en taxe de la part de chaque partie.

Il est à noter que la disposition de la loi de 1889 d'après laquelle, en matière de contributions et de contraventions, l'avertissement n'est donné qu'aux parties qui ont fait connaître leur intention de présenter des observations orales, ne se retrouve pas dans le décret de 1881.

Le tarif des dépens est celui de la Cour d'appel (art. 94), alors que les Conseils de Préfecture possèdent un tarif spécial ; et la liquidation en est faite par le rapporteur (art. 98), au lieu du président.

Enfin, quand des règles spéciales sont prévues pour le cas où l'État est en cause, le décret de 1881 les prévoit aussi pour le cas où l'instance a été engagée par ou contre la colonie (art. 77 et 95) (1).

(1) Il est à noter que les jugements rendus portent le nom de *décisions*, et non pas d'arrêtés (art. 72 à 77).

B) *Les mesures d'instruction.*

On peut relever, au sujet des différents moyens de vérification, certaines différences de détail avec la procédure de la métropole, qui sont parfois à l'avantage des Conseils du contentieux.

Pour l'expertise, l'article 29 laisse au Conseil le soin de décider si elle sera faite par trois experts ou par un seul. L'article 32 énumère les personnes qui ne peuvent être désignées comme experts, au lieu de se reporter aux règles de récusation du Code de procédure civile. Il n'est pas prévu de prorogation du délai imparti pour le dépôt du rapport, ni de complément d'instruction. La liquidation des frais d'expertise est faite par le rapporteur conformément au tarif civil.

L'article 40, qui reproduit l'article 24 du projet de loi de 1870, organise une sorte de référé, en permettant au président de nommer un expert en cas d'urgence. Mais on n'y trouve pas le paragraphe ajouté à l'article 24 de la loi de 1889 au cours des débats parlementaires, et qui a pour but de supprimer tout débat en cette matière en disposant que le président donne avis de cette mesure au défendeur éventuel.

Quelques autres particularités ont trait aux enquêtes. Il est un point notamment, où la procédure de 1881 apparaît comme plus perfectionnée que celle de 1889 : le président ou le commissaire chargé de l'enquête peut commettre, pour entendre un témoin

éloigné ou empêché, le juge de paix ou le maire de sa commune ; d'autre part, les témoins défaillants sont condamnés à des dommages-intérêts, et même à une amende en cas de récidive (art. 46). Au contraire, le Conseil de Préfecture ne peut ni faire cette délégation, ni prononcer de sanctions contre les témoins défaillants. La taxe en matière d'enquête est celle du tarif civil (art. 35).

Lorsqu'une enquête a été ordonnée sur la validité d'opérations électorales, l'article 54 impartit au Conseil du contentieux un délai de deux mois pour statuer, alors que le Conseil de Préfecture ne dispose que d'un délai d'un mois. Cependant, dans les colonies et dans les matières où la loi du 5 avril 1884 est applicable, il faut appliquer le délai d'un mois que prévoit son article 38, et de deux mois en cas de renouvellement général (22 juillet 1910, élections de Fort-de-France, p. 600).

Le décret de 1881 réglemeute la procédure de l'interrogatoire sur faits et articles (art. 55 et 56), que la loi de 1889 ne prévoit pas ; il renvoie sur la plupart des points, pour cette mesure d'instruction, au Code de procédure civile.

En ce qui concerne enfin la vérification d'écritures, le décret rend applicable l'article 200 du Code de procédure que la loi de 1889 a au contraire écarté ; il en résulte que les experts sont soumis à certaines règles au sujet du choix des pièces de comparaison, alors que ceux du Conseil de Préfecture les choisissent librement (art. 59).

c) *Les incidents.*

Les demandes incidentes sont réglementées par l'article 61, au lieu d'être soumises aux mêmes règles que la demande principale.

L'article 62 régit les demandes en sursis à l'exécution d'une décision administrative attaquée, lorsque l'exécution en causerait un préjudice irréparable.

L'article 63 traite de l'intervention. Les suivants réglementent les reprises d'instance, que la loi de 1889 ne prévoit pas, mais qui sont cependant admises par la jurisprudence.

Les récusations, qui étaient déjà prévues par l'ordonnance de 1828 alors que la question était encore controversée pour les Conseils de Préfecture, sont faites, nous l'avons vu, conformément au Code de procédure civile (art. 69). L'article 70 tranche une question discutée dans la métropole, en disposant que le jugement rendu sur la récusation n'est pas susceptible d'appel.

d) *Les voies de recours.*

Les voies de recours sont l'opposition, la tierce opposition, l'appel au Conseil d'État. L'opposition doit être formée dans les délais fixés par les décrets du 22 avril 1863 en ce qui concerne les Antilles et la Réunion (art. 80) ; pour les autres colonies, on ne trouve aucune disposition réglementaire, le décret du 7 septembre 1881 n'ayant pas prévu expressé-

ment la question ; mais il est évident, par analogie avec l'article 3 de ce décret, qui règle les délais de recours devant le Conseil du contentieux et d'appel au Conseil d'État, qu'il faut appliquer les délais prévus par les décrets du 29 août 1863 pour chacune des anciennes colonies auxquelles on rattache les colonies nouvelles ; cependant, ces délais ne doivent pas être augmentés de deux ou de trois mois, puisque l'article 80 du décret du 5 août ne parle pas d'augmentation.

Le décret de 1881 a adopté un système opposé à celui qui est suivi devant les Conseils de Préfecture, en décidant que « l'opposition ne suspend pas l'exécution, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné » (art. 82).

Enfin, l'article 83 exige une signification par exploit d'huissier dans le cas du défaut profit-joint, alors que la loi de 1889 se contente d'une notification administrative.

La tierce opposition est régie par l'article 85, qui dispose que la partie qui a échoué dans cette voie de recours est condamnée à une amende.

Quant à l'appel au Conseil d'État, qui constitue la partie la plus originale du décret de 1881, nous l'étudierons dans un chapitre spécial.

E) *Les procédures spéciales.*

Le décret de 1881 réglemente de façon spéciale les affaires de contravention et celles de contribu-

tions. En cette dernière matière, il a réuni des dispositions empruntées aux lois du 24 floréal an VII, du 21 avril 1832 et du 10 juillet 1846, qui étaient difficilement applicables à raison du fait qu'elles n'avaient pas été introduites dans leur ensemble aux colonies. L'article 100 spécifie que le recours doit être formé dans les trois mois de la publication des rôles, et cela à peine de déchéance (11 décembre 1885, Roger St-Charles, p. 941).

L'article 105 régit, d'autre part, la procédure des concessions d'eau.

Enfin, des règles spéciales existent en matière d'élections municipales, et qui ont un caractère législatif. La jurisprudence appliquait déjà, en ce domaine, la loi municipale du 5 mai 1855 (22 décembre 1876, élections de Deshaies, p. 916). La loi du 5 avril 1884, dans son article 165, spécifie que les articles de cette loi qui sont relatifs aux élections et aux voies de recours contre les opérations électorales s'appliquent aux Antilles et à la Réunion. Il en résulte qu'on doit appliquer les règles de procédure fixées par cette loi, toutes les fois qu'elles sont différentes de celles du décret de 1881 (1).

C'est ainsi que les protestations doivent être déposées dans les cinq jours de l'élection au secrétariat général (2) ; mais elles peuvent l'être aussi au

(1) L'art. 165 apporte aux dispositions de la loi les modifications exigées par l'organisation administrative des colonies,

(2) L'art. 165 donne, sur ce point, au directeur de l'Intérieur les attributions des préfets et sous-préfets (secrétaire général depuis 1898).

secrétariat du Conseil du contentieux (3 mars 1893, élections de Fort-de-France, p. 206) ; dans les établissements secondaires de l'Inde, elles peuvent l'être également au secrétariat du chef de service, conformément au décret du 25 janvier 1879 (6 mai 1899, élections de Yanaon, p. 357).

Nous avons dit que la loi de 1884 a été étendue depuis lors à d'autres colonies. D'autre part, le quatrième décret du 4 décembre 1920, au sujet du Conseil colonial du Sénégal et du contentieux des élections, dispose que « la procédure à suivre est celle des articles 37, 38, 39 et 40 de la loi du 5 avril 1884 » (art. 17). Le décret du 9 juin 1922 sur le Conseil colonial de Cochinchine ne reprend pas cette disposition, mais il décide que les instances sont instruites et jugées sans frais (art. 20).

§ 2. *La procédure administrative au Cameroun*

Une exception a été apportée à l'uniformité de la procédure en ce qui concerne le Cameroun. En effet, le décret du 14 avril 1920 qui établit dans ce territoire un Conseil d'administration se constituant en Conseil du contentieux, ne renvoie pas, pour la procédure, au décret de 1884, mais décide que cette procédure sera déterminée par un arrêté du commissaire de la République.

Cet arrêté est intervenu le 16 décembre 1921 (Dareste, 1922, p. 428). Il reproduit, dans l'ensemble, le décret de 1881 ; cependant, il y apporte certaines modifications de détail qui sont en général des simplifications.

C'est ainsi que le délai pour se pourvoir au Conseil du contentieux contre une décision administrative est de trois mois à compter de la notification ou de la constatation du fait (art. 6) ; il faut y ajouter les délais de distance tels qu'ils sont prévus en matière civile (art. 76), mais sans augmentation.

D'autre part, l'article 77 dispose que le secrétaire du Conseil est chargé, d'une manière générale, de toutes les notifications nécessaires à la marche de l'instruction, de l'instance et à l'exécution des décisions, ce qui rend inutile toute signification par acte extrajudiciaire.

Certaines dispositions du décret de 1881 n'ont pas été reproduites, notamment l'interdiction de nommer rapporteur le chef d'administration dont la décision est attaquée, l'obligation d'ordonner une instruction nouvelle si les parties prennent de nouvelles conclusions, la faculté pour le président de désigner d'urgence un expert. Les règles du Code de procédure civile sont applicables à la récusation des experts ; les règles de l'enquête et de la reprise d'instance ont été condensées et simplifiées ; les dépens sont toujours liquidés par la décision qui statue sur le litige.

Enfin, les jugements rendus par le Conseil du Cameroun ne portent pas le nom de décisions comme ceux de tous les autres Conseils du contentieux, mais le nom plus solennel d'arrêts (art. 53, 54).

Aucune de ces modifications n'a donc d'importance réelle et ne semble justifier l'existence d'un code de procédure administrative spécial pour le Cameroun. La procédure suivie au Togo est d'ailleurs celle du décret de 1881.

CHAPITRE II

LE RECOURS AU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil du contentieux statue en premier ressort, à charge d'appel au Conseil d'État, dans tous les cas. Cela résulte de l'article 86 du décret de 1881 ; mais cet article, en réalité, n'est qu'une application du principe général posé par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, d'après lequel « le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative ». Le décret de 1881 était tenu de respecter ce principe posé par la loi ; la conséquence, dégagée par le Conseil d'État, est qu'il n'appartient ni au chef de l'État, ni au gouverneur d'attribuer, par décret ou par arrêté, une compétence en dernier ressort au Conseil du contentieux (1). La règle du double degré de juridiction posée par la

(1) 3 juillet 1914, élections au Conseil d'arrondissement de Dinh-Toi, Cochinchine, p. 810 ; 15 juin 1923, élections à la Chambre de commerce de Tananarive.

loi est, en effet, tout à fait générale. Nous avons vu cependant, à propos du contentieux du gouvernement cambodgien, qu'il pouvait en être autrement lorsque la compétence du Conseil avait pour origine un abandon de pouvoir consenti, sous certaines conditions, par un souverain indigène protégé.

Nous examinerons successivement le recours au Conseil d'État en général, puis les règles spéciales qui ont été posées pour les matières dispensées du ministère d'avocat, et enfin celles qui résultent de la loi municipale du 5 avril 1884.

§ 1^{er}. *Le recours au Conseil d'Etat en général*

Le décret de 1881 a adopté, pour le recours au Conseil d'État, un système emprunté à l'ordonnance de 1828, et sensiblement différent du système ordinaire de l'appel. On peut lui reprocher une certaine complication, qui se révèle par le grand nombre de déchéances encourues et de fins de non recevoir opposées par le Conseil d'État. Il importe donc d'en déterminer exactement les prescriptions.

Le recours se décompose en deux actes successifs : la déclaration de recours, faite au secrétariat du Conseil du contentieux de la colonie, et la requête en recours, déposée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État. L'une et l'autre de ces formalités sont nécessaires ; faute de les accomplir toutes deux, le Conseil d'État ne se considère pas comme vala-

blement saisi (V. arrêts cités ci-dessous. Cette règle a été rappelée par la circulaire du 20 mai 1887).

Dans quels délais doivent-elles être accomplies ? D'après l'article 86, la déclaration de recours doit être faite dans les délais fixés par l'article 11. Mais il faut tenir compte du fait que les dispositions de l'article 11 ont été rendues applicables avec certaines modifications aux colonies autres que les Antilles et la Réunion par l'article 3 du décret du 7 septembre 1881. Ces délais sont donc de trois mois si le demandeur au recours demeure dans la colonie ; dans le cas contraire, ce sont ceux des décrets du 22 avril et du 29 août 1863 augmentés, suivant les colonies, de deux ou de trois mois. Pour le Cameroun, le délai de trois mois, fixé par l'article 6 de l'arrêté de 1921, est augmenté des délais de distance tels qu'ils sont fixés en matière civile (art. 76).

Ces délais courent de la notification de la décision ou de l'expiration du délai d'opposition s'il y a eu défaut ; contre l'État ou la colonie, ils courent, dans tous les cas, à dater de la décision (art. 87). Ils sont doublés en cas de guerre maritime, sauf cependant pour le Cameroun.

Il est à noter que les délais supplémentaires accordés, en matière judiciaire, aux habitants des établissements secondaires de l'Inde, pour se pourvoir contre les décisions de Pondichéry, n'existent pas en matière administrative (24 novembre 1899, Cadérolimarécar, p. 670).

La déclaration de recours doit être ensuite notifiée par les soins du secrétaire-archiviste, ou, au gré de la partie, signifiée par ministère d'huissier, au défendeur éventuel. Cette notification ou signification doit avoir lieu dans la huitaine de la délivrance de l'expédition par le secrétaire-archiviste, celui-ci devant opérer cette délivrance dans les huit jours de la déclaration (art. 88).

Cette notification ou signification est le point de départ d'un délai, qui court à l'égard du demandeur pour le dépôt de la requête en recours au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, et à l'égard du défendeur pour la constitution d'un avocat au Conseil d'État. Ce délai nouveau, fixé par l'article 89 du décret du 5 août pour les Antilles et la Réunion, varie suivant le lieu du domicile du défendeur ; il est soit de trois mois, soit de quatre mois, soit de six mois ; le délai minimum de trois mois s'applique quand le défendeur demeure en Europe et en Algérie, et aussi quand il demeure dans la colonie dont le Conseil du contentieux a statué. Mais cette règle a paru présenter des inconvénients à l'égard des colonies autres que les Antilles et la Réunion, car c'est pour ces dernières seules que la disposition avait été rédigée en 1881. Aussi, un décret de 25 janvier 1890 est venu décider que la rédaction première de l'article 89 subsiste pour les Antilles et la Réunion, mais que cet article est modifié pour les autres colonies ; pour celles-ci, lorsque le défendeur demeure dans la colonie, ce n'est plus le délai minimum de

trois mois qui s'applique, mais soit le délai de quatre mois, soit le délai de six mois, d'après la situation de la colonie par rapport au cap de Bonne-Espérance et au cap Horn (art. 1^{er} du décret du 25 janvier 1890).

Une règle différente existe pour le Cameroun. Le délai pour le dépôt de la requête et la constitution d'avocat est toujours de trois mois, sans prolongation tenant aux distances ou à la guerre maritime (arrêté du 16 décembre 1921, art. 67 et 76).

Ces délais, qui sont fixés par un règlement particulier, n'ont été modifiés ni par la loi du 13 avril 1900 ni par la loi du 13 mars 1922. Il en résulte que les recours au Conseil d'État, en matière coloniale, sont enfermés dans des délais différents suivant qu'ils sont formés contre des actes administratifs ou contre des décisions des Conseils du contentieux (1).

Ces délais s'imposent à peine de déchéance, et nombreux sont les arrêts du Conseil d'État qui ont sanctionné cette règle, déjà posée par l'ordonnance de 1828 (2).

(1) En effet, l'article 13 du décret du 22 juillet 1806 donne à ceux qui demeurent aux colonies, outre le délai ordinaire, celui qui est fixé par l'article 73 du Code de procédure civile. Le délai ordinaire est de deux mois depuis la loi du 13 avril 1900. Et l'article 73 du Code de procédure civile a été modifié par la loi du 13 mars 1922, qui en a abrogé les délais, en les fixant à un, deux, trois et cinq mois suivant le domicile du défendeur. (Dufourmantelle. — De la question d'abréviation des délais de recours en matière coloniale. Article paru au *Recueil Penant*, 1921, p. 397. — Les nouveaux délais de distance, même *Recueil*, 1922, p. 25).

(2) 24 mars 1832, Budon de Boislaurent, p. 112 ; 31 octobre 1833, Perriolat, p. 611 ; 31 mars 1835, Boyer, p. 258 ; 18 décembre 1839,

La requête en recours doit être, à peine de nullité, accompagnée de trois pièces: une expédition ou copie signifiée de la décision attaquée (24 novembre 1899, précité) ; une expédition de la déclaration du recours (1) ; et enfin l'original de la signification ou le récépissé de la notification de cette déclaration (2).

Enfin, le demandeur doit notifier à son adversaire l'arrêté de soit communiqué qu'il a obtenu. Les délais à cet égard sont fixés par l'article 91 du décret du 5 août. Si le défendeur a constitué avocat, la notification est faite au domicile de cet avocat. Si le défendeur n'a pas constitué avocat et ne demeure pas en France, la notification est faite au secrétariat du contentieux du Conseil d'État ; mais il ne peut être statué par défaut que quinze jours après l'expiration des délais qui sont accordés au défendeur pour constituer avocat : ces délais sont ceux de trois, quatre et six mois qui résultent de l'article 89 du décret de 1881, dans sa rédaction primitive pour les Antilles et la Réunion, et dans sa rédaction modifiée de 1890 pour les autres colonies. Si le défendeur demeure en France, la notification est faite, soit à son avocat soit à lui-même, dans les deux mois de l'arrêté

Mathieu, p. 571 ; 8 août 1890, Dejean de la Bâtie, p. 763 ; 24 novembre 1899, Cadérolimaricar, p. 670, etc.

(1) 31 mai 1866, Salles, p. 550 ; 17 mars 1913, Montagnard, p. 344 ; 18 avril 1913, Huber, p. 424.

(2) 11 août 1841, Lahuppe, p. 422 ; 23 novembre 1883, Beziat, p. 835 ; 26 décembre 1890, Dain, p. 989 ; 13 janvier 1899, ville de Nouwéa, p. 4.

de soit communiqué : il doit alors produire ses défenses dans les quinze jours s'il n'est pas éloigné de plus de cinq myriamètres de Paris, dans le mois s'il en est plus éloigné (1).

Les arrêts du Conseil d'État rendus par défaut, si le défendeur ne demeure pas en France, sont notifiés au secrétariat du contentieux du Conseil d'État. Les oppositions, aux termes de l'article 91, 2^o, du décret du 5 août 1881, doivent alors être formées dans les trois mois, « dans quelque lieu que les parties soient domiciliées ». Ce délai avait été fixé pour les Antilles et la Réunion, et son extension à toutes les colonies par le décret du 7 septembre a paru présenter des inconvénients. C'est pourquoi le décret du 25 janvier 1890 (art. 1^{er}) a modifié l'article 91, 2^o, pour les autres colonies : les oppositions doivent être formées « dans les délais fixés à l'article 89 », c'est-à-dire à l'article 89 dans sa rédaction du 25 janvier 1890 puisqu'il s'agit des colonies autres que les Antilles et la Réunion ; ce délai est de trois, quatre et six mois. Pour les Antilles et la Réunion, au contraire, le délai d'opposition reste de trois mois dans tous les cas, conformément à la rédaction première de l'article 91 du décret du 5 août.

(1) Il est à remarquer que le délai de signification de l'ordonnance de soit communiqué est différent lorsqu'il s'agit d'un recours contre un acte administratif ordinaire : dans ce cas, si le défendeur demeure aux colonies, on applique le délai de deux mois (décret du 2 novembre 1864), augmenté des délais de distance de l'article 73 du Code de procédure civile, modifié par la loi du 13 mars 1922 (décret du 22 juillet 1806, art. 12).

Il est à noter, enfin, que le ministre des Colonies peut toujours former un recours dans l'intérêt de la loi contre une décision du Conseil du contentieux, lorsqu'aucun recours n'a été présenté dans les délais réglementaires et que la décision est devenue définitive (30 avril 1915, élections de Yanaon, p. 127).

§ 2. *Le recours du Conseil d'Etat dans les matières dispensées du ministère d'avocat*

L'article 93 du décret du 5 août décide que le recours a lieu sans frais et peut avoir lieu sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État en matière de contributions, d'élections, de contraventions. Mais il faut considérer que les dispositions générales du décret du 2 novembre 1864, qui dispensent du ministère d'avocat les recours contre les décisions portant refus ou liquidation de pension, s'appliquent aux colonies : si le décret du 5 août n'a pas visé cette matière, c'est que les caisses des retraites imputables sur les fonds coloniaux sont postérieures à 1881 (27 juillet 1910, dame Mourey, p. 633).

L'article 93, en disant que le recours a lieu sans frais, ne parle pas des droits de timbre et d'enregistrement ; il ne reprend pas la disposition du projet de 1870, reproduite dans la loi sur les Conseils de Préfecture, qui limite l'exemption du timbre aux cotes inférieures à 30 francs et aux prestations en nature ; les instructions rendues pour l'exécution

du décret déclarent qu'il fallait, en effet, laisser au Conseil général le soin d'édicter cette exemption de droits (un décret du 11 juillet 1882 est venu approuver une délibération du Conseil général de la Guadeloupe exemptant les recours formés sans frais des droits de timbre et d'enregistrement).

D'autre part, en matière de contributions, d'élections et de contraventions, l'article 93 simplifie la procédure du recours, en reproduisant les dispositions du projet de 1870 : « Le recours doit être déposé
« dans le délai de trois mois, soit au secrétariat du
« contentieux du Conseil d'État, soit au secrétariat
« du Conseil du contentieux de la colonie.

« Dans ce dernier cas, il est marqué d'un timbre qui
« indique la date de l'arrivée, et il est transmis par
« le gouvernement au secrétariat du contentieux du
« Conseil d'État. Il en est délivré récépissé à la par-
« tie qui le demande. »

Le délai pour saisir le Conseil d'État est donc, dans ce cas, uniformément de trois mois, sans tenir compte du domicile du demandeur.

Mais une difficulté s'est élevée sur la procédure du recours, qui a été signalée par Laferrière (*Juridiction administrative*, tome I^{er}, p. 346). « Le texte de
« l'article 93, dit-il, ne présente pas sur ce point
« toute la clarté désirable ; il dit que « le recours »
« doit être déposé... Mais, ainsi que nous venons de
« le voir, le recours comprend deux actes successifs,
« la déclaration et la requête ; or, l'article 93 ne dit
« pas s'il s'agit de l'un ou de l'autre, ou si les deux

« ensemble sont confondus en un seul et même acte
« pour les affaires dispensées du ministère d'avocat. »

La pratique administrative avait admis au début qu'il suffisait d'un seul acte pour constituer « le recours » au sens de l'article 93 ; le Conseil d'État, saisi d'une requête non précédée d'une déclaration de recours dans la colonie, avait statué au fond (12 mars 1886, élections de Salazie) ; par contre, il ne s'était pas considéré comme valablement saisi par la transmission d'une simple déclaration de recours (communication au ministre du 23 mars 1886, affaire Bertho).

La jurisprudence est aujourd'hui fixée dans le sens de la nécessité de combiner les deux actes qui constituent le recours : déclaration dans la colonie, requête au Conseil d'État. Le Conseil d'État considère comme irrecevables les recours qui n'ont pas observé ces deux formalités successives. Mais la requête en recours peut être soit envoyée directement au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, soit déposée au secrétariat du Conseil du contentieux de la colonie (1).

Comme dans les autres matières, la déclaration

(1) 30 novembre 1888, élect. du Lamentin, p. 886 ; 28 décembre 1888, élect. de Marin, p. 1043 ; 6 décembre 1889, élect. du Lamentin, p. 1122 ; 6 décembre 1890, élect. de Marin, p. 929 ; 9 avril 1892, élect. de Chaudoc, p. 389 ; 25 novembre 1892, élect. de Villenour, p. 796 ; 19 mai 1893, élect. de Villenour, p. 405 ; 26 janvier 1895, élect. Océanie, p. 96 ; 22 janvier 1898, élect. de la Grande-Aldéc, p. 46 ; 17 mars 1899, élect. de Cayenne, p. 215 ; 6 mai 1899, élect. de Pondichéry, p. 357 ; 27 juin 1913, élect. de Chandernagor, p. 769.

de recours doit être notifiée au défendeur éventuel (13 juillet 1900, élections de St-Esprit, p. 477), et la requête doit être accompagnée des trois pièces exigées par l'article 90 (7 juillet 1893, élections de Pondichéry, p. 558).

Une question délicate s'est posée au sujet des recours dispensés du ministère d'avocat. La requête envoyée par la partie elle-même au secrétariat du contentieux du Conseil d'État doit-elle être timbrée et enregistrée, alors même que le timbre et l'enregistrement n'existent pas dans la colonie ? Et si le tarif de la colonie est inférieur au tarif de la métropole, ce dernier tarif doit-il être acquitté ?

La question s'était déjà posée une fois (31 juillet 1896, Focard de Fontéguières, p. 610), mais le Conseil d'État ne l'avait pas résolue. Il l'a tranchée depuis au sujet de recours pour excès de pouvoir ; il s'agissait de recours, rédigés sur papier libre et non enregistrés, qui provenaient de Madagascar, où n'existaient ni timbre ni enregistrement : le Conseil d'État les a déclarés irrecevables (1).

Il semble que la même solution doive être donnée pour les recours formés contre des décisions du Conseil du contentieux dans les matières dispensées du ministère d'avocat. Si le timbre et l'enregistrement n'existent pas dans la colonie, le requérant enverra le montant de ces droits au secrétaire du contentieux

(1) 9 décembre 1910, Adeline, p. 936 ; 15 mars 1912, Bahé Boana, p. 389 ; 21 février 1913, Adeline, p. 259 ; 7 mars 1913, Adeline, p. 329.

du Conseil d'État, qui fera timbrer et enregistrer le recours au bureau de l'enregistrement des actes du Conseil d'État. Si le tarif colonial est inférieur au tarif métropolitain, le requérant enverra de même le supplément des droits (1).

Il semble qu'il faille donner la même solution pour les productions, et notamment pour la décision attaquée. C'est d'ailleurs celle qui est admise, en matière judiciaire, par la Cour de cassation.

§ 3. *La procédure de recours de la loi*
du 5 avril 1884

Il est un cas où la double formalité du recours devient inutile, et où le demandeur est dispensé de faire la déclaration de recours. C'est celui des élections soumises au régime de l'article 40 de la loi municipale du 5 avril 1884. L'article 165 de cette loi règle, en effet, l'application de ses dispositions aux Antilles et à la Réunion. Pour tenir compte du régime administratif des colonies, l'article 165 pose les règles suivantes : les attributions dévolues aux préfets et aux sous-préfets par les trois premiers paragraphes de l'article 40 sont remplies par le directeur de l'Intérieur ; les attributions conférées au ministre de

(1) V. P. DARESTE. — Les droits de timbre et d'enregistrement en matière de pourvois coloniaux au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Recueil Dareste, 1913, p. 1.

E. ARNOUX. — *Op. cit.*, p. 353.

l'Intérieur et au préfet par le quatrième paragraphe du même article sont dévolues au gouverneur ; enfin, les recours au Conseil d'État formés par l'administration sont transmis par le gouverneur au ministre des Colonies, qui en saisit le Conseil d'État.

Ainsi donc, en matière d'élections municipales, lorsque la loi de 1884 est applicable, il suffit, pour faire appel, de déposer un recours au secrétariat général. Cet acte unique peut même présenter la forme d'une déclaration de recours : il suffit qu'il remplisse les conditions exigées de toute requête par l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1806 sur la procédure du Conseil d'État (1).

Le dépôt au secrétariat général doit être fait dans le délai d'un mois, qui court de la notification à l'encontre des parties, de la décision à l'encontre du secrétaire général. Le secrétaire général prévient les intéressés qu'ils ont quinze jours pour présenter leurs défenses au secrétariat.

Puis, le gouverneur transmet le recours, avec son avis, au Conseil d'État. La constitution d'avocat, qui est facultative, doit intervenir dans les trois mois. Le pourvoi est formé sans frais et dispensé du timbre.

L'article 165 de la loi donne au gouverneur les

(1) 11 janvier 1889, élect. de Capesterre, p. 43 ; 15 février 1889, élect. de St-Joseph, p. 213 ; 16 février 1889, élect. de Baie-Mahault, p. 236 ; 16 février 1889, élect. de St-Benoît, p. 238 ; 12 mai 1905, élect. de l'Étang-Salé, p. 415, etc.

attributions qui sont conférées par le quatrième paragraphe de l'article 40 au préfet et au ministre (le préfet transmettant le recours au ministre, qui l'adresse au Conseil d'État) : il en résulte que le gouverneur envoie directement le recours au Conseil d'État ; s'il peut passer, en pratique, par l'intermédiaire du département, il doit joindre au dossier une lettre adressée par lui au président de la Section du contentieux (circulaire du 20 mai 1887). Le Conseil d'État peut ainsi statuer directement, sur l'avis du gouverneur, et sans communication au ministre des Colonies (1).

Cependant, lorsque le recours est formé par l'administration, il doit être transmis par le gouverneur au ministre, et c'est le ministre qui saisit le Conseil d'État (art. 165).

Cette procédure simplifiée de recours s'applique aux élections municipales dans les colonies où l'article 40 de la loi du 5 avril 1884 a été introduit. Nous avons dit que cette introduction avait été réalisée par plusieurs textes depuis 1884.

D'autre part, le décret du 4 décembre 1920 sur l'organisation du Sénégal renvoie, pour la procédure en matière d'élections au Conseil colonial, à l'article 40 de la loi de 1884. Ce décret ne se réfère pas à l'article 165, mais il dispose, au contraire, que « les attributions conférées par la loi au ministre de l'In-

(1) 9 février 1889, élect. de St-Joseph, p. 197. Observations de M. Chareyre, *Revue d'administration*, 1889, t. 34, p. 440.

térieur sont dévolues au ministre des Colonies ; les attributions dévolues au préfet sont remplies par le lieutenant-gouverneur » (art. 17). Il en résulte que le lieutenant-gouverneur doit transmettre le recours au ministre, et que c'est le ministre qui saisit le Conseil d'État.

Vu : Le Président de thèse,
M. ROLLAND.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le recteur de l'Académie de Paris,
PAUL APPELL.

Note statistique

L'activité des Conseils du contentieux semble avoir suivi une progression ascendante, répondant au développement économique et à la législation nouvelle.

Le Conseil de la Réunion, qui avait jugé 22 affaires en 1914, en a tranché 13 en 1919, 34 en 1920, 30 en 1921, 44 en 1922 et 45 en 1923. Sur 375 affaires jugées depuis 1911, il y a eu 45 appels au Conseil d'État. (Statistique communiquée par M. Cerisier, secrétaire du Conseil.)

Le Conseil des établissements de l'Inde a jugé 51 affaires en 1914, 38 en 1919, 38 en 1920, 67 en 1921, 92 en 1922 et 121 en 1923. Le nombre des pourvois au Conseil d'État a été de 10 en 1920, 1 en 1921, 3 en 1922, 1 en 1923 ; sur 560 affaires jugées depuis 1914, il y a eu en tout 15 pourvois. (Statistique communiquée par M. Maitrot, secrétaire-archiviste du Conseil.)

Le Conseil de Saint-Pierre-et-Miquelon a jugé 8 affaires depuis 1910 ; deux décisions ont été frappées d'appel. (Communication du secrétariat du Conseil du contentieux.)

Le Conseil de la Guadeloupe a jugé, au cours des trois dernières années, une moyenne de cinquante

affaires annuellement : huit décisions, en moyenne, ont été déférées au Conseil d'État chaque année (Chiffres communiqués par M. Ch. Belfort, secrétaire-archiviste du Conseil).

Le Conseil de la Martinique a jugé 16 affaires en 1919, 6 en 1920, 3 en 1921, 5 en 1922, 12 en 1923 ; il y a eu 2 appels en 1921, 3 en 1922, 3 en 1923. (Communication du Secrétariat.)

Le Conseil de la Guyane a jugé 1 recours en 1920, 4 en 1921, 7 en 1922, 3 en 1923 ; il y a eu 1 appel en 1920, 2 en 1922, 3 en 1923. (Communication du Secrétariat.)

Le Conseil de Saïgon, depuis sa réorganisation de 1921, a rendu 238 décisions en 1922 et 161 en 1923 ; il y a eu 3 appels en 1922 et 12 en 1923. (Statistique communiquée par M. Vilmont, administrateur des services civils de l'Indo-Chine.)

Le Conseil de Madagascar a rendu 380 décisions en 1921, 248 en 1922, 241 en 1923. Le nombre des appels a été de 57 en 1921 et de 18 en 1922. (Communication du secrétariat du Conseil du contentieux.)

Les affaires les plus nombreuses sont celles de contributions directes. C'est ainsi que, de 1921 à 1923, le Conseil de la Réunion a jugé 96 affaires de contributions, sur un total de 119 décisions. Celui de Madagascar en a jugé 834, sur un total de 869.

Nous remercions ici les secrétaires-archivistes qui nous ont aimablement communiqué ces indications.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Histoire de la juridiction administrative coloniale

CHAPITRE PREMIER. — Ancien droit.....	13
§ 1 ^{er} . L'ancienne organisation des colonies....	13
§ 2. L'Intendant juge administratif.	17
§ 3. Le Tribunal Terrier.....	20
§ 4. Le recours au Conseil du roi	23
CHAPITRE II. — De la Révolution aux Ordonnances constitutives	24
§ 1 ^{er} . La période intermédiaire.	24
§ 2. La Restauration	26
ANNEXE. — La juridiction coloniale des prises	31

II^e PARTIE

Organisation

CHAPITRE PREMIER. — Le type ancien d'organisation	36
§ 1 ^{er} . Les Ordonnances constitutives de la Restauration	36
§ 2. Les Ordonnances organiques de la Monarchie de Juillet.....	37
§ 3. Evolution du Conseil Privé ou d'administration	39
1 ^o Guadeloupe, Martinique, Réunion et Guyane	41
2 ^o Etablissements français dans l'Inde.	41
3 ^o Saint-Pierre-et-Miquelon.	42
4 ^o Nouvelle-Calédonie.....	43
5 ^o Etablissements français de l'Océanie.	44
6 ^o Côte française des Somalis	45
7 ^o Afrique Equatoriale française	46
8 ^o Cameroun	48
§ 4. Valeur du type ancien d'organisation . . .	49
CHAPITRE II. — Les types récents d'organisation....	54
§ 1 ^{er} . Les Conseils du contentieux de l'Afrique Occidentale française et du Togo . . .	54
1 ^o Les Conseils Privés et d'administration. La Commission permanente du Conseil de gouvernement.....	54

2 ^o Les décrets du 4 décembre 1920 . . .	56
a) Le Conseil du contentieux du gouvernement général. . .	57
b) Les Conseils du contentieux des colonies particulières. . .	57
3 ^o Le Conseil du contentieux du Togo. . .	59
§ 2. Le Conseil du contentieux de Madagascar. . .	60
1 ^o Les Conseils d'administration.	60
2 ^o Le décret du 22 mai 1921	61
§ 3. Les Conseils du contentieux d'Indo-Chine. . .	62
1 ^o Le Conseil Privé de Cochinchine et le Conseil de Protectorat de l'Annam et du Tonkin	62
2 ^o La réforme de 1910	64
3 ^o Le décret du 6 septembre 1921.	65
§ 4. Valeur des types récents d'organisation. . .	67
CHAPITRE III. — Règles générales d'organisation. . .	72
§ 1 ^{er} . Le Président	73
§ 2. Les membres	76
1 ^o Nomination	76
2 ^o Présence des conseillers.	78
3 ^o Remplacements	80
4 ^o Récusations.	82
§ 3. Le ministère public	83
§ 4. Le secrétaire.	86
ANNEXE.	87
§ 1 ^{er} . L'ancien Conseil du contentieux d'Algé- rie.	87

§ 2. Le contentieux administratif dans les Pays de protectorat et dans les Pays à mandat.....	89
1 ^o Pays de protectorat	89
2 ^o Pays à mandat	91

III^e PARTIE

Compétence

TITRE PREMIER. — Notions générales.....	93
§ 1 ^{er} . Les textes sur la compétence.....	93
§ 2. Départ de compétence entre le Conseil Privé et le Conseil du contentieux....	95
TITRE II. — De la compétence <i>ratione materiæ</i>	99
CHAPITRE PREMIER. — Compétence attribuée par les Ordonnances.	100
§ 1 ^{er} . Le contentieux des marchés adminis- tratifs.....	100
§ 2. Les dommages causés par l'exécution des travaux publics et la servitude d'extraction de matériaux	104
§ 3. Les réunions au domaine de terres concé- dées	105
§ 4. Le contentieux de la voirie	107
§ 5. Les empiétements sur le domaine public.	109
§ 6. Autres attributions de compétence.....	110

§ 7. Affaires administratives décidées en forme contentieuse	111
1 ^o Concessions d'eau par le Conseil du contentieux.	111
2 ^o Concessions d'eau par l'administration active.....	118
CHAPITRE II. — Le Conseil du contentieux comme juge de droit commun.....	120
§ 1 ^{er} . Limites de compétence à l'égard de l'autorité judiciaire	123
§ 2. Limites de compétence à l'égard du Conseil d'État	125
A) Le contentieux colonial et le contentieux d'État	125
B) Le recours pour excès de pouvoir..	133
§ 3. Des actes sans recours contentieux	139
A) Des décisions du gouverneur de l'Inde française en matière de castes	140
B) De certains pouvoirs abandonnés par des souverains protégés ..	142
CHAPITRE III. — Les principales catégories de recours contentieux.	144
§ 1 ^{er} . Le contentieux des contrats administratifs autres que les marchés.	144
§ 2. Le contentieux des concessions de terres.	147
§ 3. Le contentieux des concessions minières.	149
§ 4. La responsabilité des collectivités publiques	153

§ 5. Le contentieux des traitements et pensions.	154
§ 6. Le contentieux des contributions	160
§ 7. Le contentieux électoral.....	163
§ 8. Le contentieux de l'interprétation.....	169
§ 9. Le contentieux de la répression :	170
CHAPITRE IV. — Le contentieux des gouvernements protégés.	173
CHAPITRE V. — Le contentieux des gouvernements généraux.....	177
TITRE III. — De la compétence <i>ratione loci</i>	184
ANNEXE.....	189
§ 1 ^{er} . La juridiction des comptes	189
§ 2. La juridiction des conflits	192
§ 3. Les anciennes Commissions d'appel et les règlements de juges en matière criminelle	194
1 ^o Les anciennes Commissions d'appel.	194
2 ^o Les règlements de juges en matière criminelle.....	197

IV^e PARTIE

Procédure

CHAPITRE PREMIER. — Caractères généraux de la procédure	200
---	-----

§ 1 ^{er} . La procédure du décret du 5 août 1881.	208
A) L'instance	208
B) Les mesures d'instruction	211
C) Les incidents	213
D) Les voies de recours.....	214
E) Les procédures spéciales.....	215
§ 2. La procédure administrative au Cameroun	217
CHAPITRE II. — Le recours au Conseil d'État.....	220
§ 1 ^{er} . Le recours au Conseil d'État en général.	221
§ 2. Le recours au Conseil d'État dans les ma- tières dispensées du ministère d'avocat.	227
§ 3. La procédure de recours de la loi du 5 avril 1884.....	231
NOTE STATISTIQUE	235

